

LA FÉDÉRATION

ET

LA PAIX

THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 26 mai 1930, à 14 heures.

PAR

Maurice RENAULT

Président : M. GEOUFFRE de LAPRADELLE, Professeur

Suffragants . . . { MM. J. BERTHÉLEMY } *Professeurs*
 LAFERRIÈRE }

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot — PARIS (V^e)

1930

Renault.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA FÉDÉRATION

ET

LA PAIX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 26 mai 1930, à 14 heures.

PAR

Maurice RENAULT

Président : M. GEOUFFRE de LAPRADELLE, Professeur

Suffragants .. { MM. J. BERTHÉLEMY } *Professeurs*
 { LAFERRIÈRE }

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot — PARIS (V^e)

1930



INTRODUCTION

« Les Etats voisins les uns des autres ne sont pas seulement obligés à se traiter mutuellement selon les règles de la Justice et de la Bonne Foi, mais ils doivent encore pour leur Sûreté particulière autant que l'Intérêt commun faire une espèce de Société et de République générale. »

C'est ainsi que s'exprime messire François de Salignac de La Mothe Fénelon, archevêque de Cambrai, dans ses *Directions pour la conscience d'un Roi composées pour l'instruction de Louis de France, duc de Bourgogne*.

Dans l'histoire, les guerres occupent une place importante. Leurs causes semblent à première vue très diverses : désir, bien légitime il est vrai, de recouvrer des territoires extorqués par la force, différends relatifs à des délimitations de frontières, violations de traités, ambitions de souverains, de gouvernements à la recherche de conquêtes nouvelles.

Au ^{xix}e siècle, aux rivalités politiques viennent se mêler les rivalités économiques qui rendent plus terribles, plus dures les conséquences de chaque conflit.

Mais dans toutes ces causes, on discerne toujours la

même idée : l'idée de domination, l'idée d'hégémonie.

Aux solutions violentes, quels remèdes ont apportés les hommes ?

La plupart de ceux qui ont recherché la domination universelle ont été à leur manière des pacificateurs ; Charlemagne aussi bien que César, Napoléon aussi bien que Charles Quint ont voulu faire régner la paix, mais une paix imposée par la crainte, bien souvent par la force.

Cependant, des savants, des penseurs, s'appuyant sur la morale, la justice et la raison, se sont attachés à développer chez les gouvernants, chez les peuples, des idées généreuses, un esprit nouveau. La tâche était ardue, les difficultés à vaincre se montraient insurmontables. Néanmoins, poursuivie avec ténacité, l'œuvre entreprise s'avère efficace. Peu à peu, la bonté, la sagesse, la modération s'implantent dans le cœur des hommes. La solidarité, ce sentiment si nécessaire à la vie des individus, apparaît également indispensable à celle des nations.

Mais pour en arriver là, que d'efforts et combien anciens ¹. Faut-il citer Pierre Dubois qui, dans son livre *De recuperatione terrae sanctae*, écrit vers 1305, dans le but de reprendre la terre aux infidèles, cherche la paix dans un engagement solennel d'éviter la guerre entre chrétiens et préconise déjà une procédure d'arbitrage, Crucé qui, en 1623, dans son *Nouveau Cynée*, déclare que

1. Voir à ce sujet *Les Français à la recherche d'une Société des Nations*, Paris, Civilisation française, 1920.

« la société humaine est un corps dont tous les membres ont une sympathie de manière qu'il est impossible que les maladies de l'un ne se communiquent aux autres », et plus loin qu' « il ne faut point dire que la raison est au bout de l'espée ».

N'est-ce pas Sully qui, après la mort de son roi, sous le titre *Mémoires ou Œconomies royales d'Etat domestiques, politiques et militaires de Henry le Grand*, faisant en apparence parler Henri IV, pense à « l'établissement d'une bonne Paix perpétuelle » et s'exprime ainsi : « le but principal de ce Grand Guerrier et Politique Monarque estoit de pouvoir établir une forme de République tous jours pacifique avec tous les chrestiens et tous jours militante avec les Infidèles ».

Doit-on omettre le « projet pour rendre la Paix perpétuelle en Europe », de l'abbé de Saint-Pierre ? Son « alliance perpétuelle » basée sur « la possession actuelle et l'exécution des derniers traités », le règlement des différends pouvant survenir entre les Grands Alliés, non par les armes, mais par « la médiation du reste des Grands Alliés dans le lieu de l'Assemblée générale », et, en cas d'insuccès, le « jugement rendu par les plénipotentiaires des autres Alliés perpétuellement assemblés », tout cela ne se rapproche-t-il pas du Pacte de la Société des Nations ? N'est-il pas explicite ce 4^e article qui prévoit que « si quelqu'un d'entre les Grands Alliés refusait d'exécuter les jugements et les règlements de la Grande

Alliance, négociait des traités contraires, faisait des préparatifs de guerre, la Grande Alliance armera et agira contre lui offensivement jusqu'à ce qu'il ait exécuté lesdits jugements ou règlements ou donné sûreté de réparer les torts causés par les hostilités et de rembourser les frais de la guerre suivant l'estimation qui en sera faite par les commissaires de la Grande Alliance » ? Et pourtant cet écrit date de 1713 !

Certes, d'autres écrivains ont collaboré à l'œuvre de paix, mais il semblait intéressant d'énumérer brièvement quelques-unes des conceptions hardies émises à l'époque de la monarchie absolue et à un moment où une coopération étroite entre les nations pouvait être considérée comme une utopie. Il n'est pas possible de nier que presque tous les gouvernements ont constamment manœuvré en vue d'éviter les conflits, tout en essayant de sauvegarder les situations acquises.

Quelles politiques ont été suivies pour cela ? On en discerne trois : la politique d'équilibre, la politique de droit et la politique fédérale.

CHAPITRE PREMIER

L'ASPECT DE LA POLITIQUE D'EQUILIBRE

Les faits historiques démontrent le souci continu des hommes d'Etat d'atteindre ou de maintenir la situation d'équilibre

Cet équilibre est susceptible de s'établir soit entre deux ou plusieurs nations soit entre groupes de nations, et ce dernier cas est incontestablement le plus fréquent, car il en est des nations comme des individus : chacune a ses amies et ses ennemies.

Ne pas se laisser dominer, tel est le mot d'ordre des diplomates. Les nations se préoccupent d'être constamment équivalentes en moyens d'action. Elles évaluent leur force d'après leur prospérité qui dépend de causes économiques et politiques.

En premier lieu, il faut mentionner l'accroissement démographique. Une grosse population est pour un Etat un des facteurs capitaux de sa richesse, elle augmente sa puissance productive dans de fortes proportions ; les industries extractives, manufacturières et agricoles trouvent, grâce à elle, une main-d'œuvre abondante toute

adaptée aux exigences et aux conditions de la vie nationale. Ainsi, en France, dans les mines de charbon, il a été démontré que les Belges, les Allemands, les Polonais, après une période d'adaptation de trois à quatre mois pour les deux premières nationalités, d'un peu plus pour la troisième, étaient tout à fait assimilables aux Français pour le rendement ; par contre, en procédant par ordre, les Tchécoslovaques, les Italiens, les Marocains et les Espagnols, les Grecs et les Arabes étaient d'une productivité moindre, celle de ces derniers notamment étant parfois inférieure de 25 à 50 % à celle des bons éléments français ; la valeur professionnelle générale des travailleurs dépend donc en pays étranger de la similitude de civilisation et de la communauté de formation économique. Les débouchés deviennent plus nombreux non seulement sur le marché intérieur par suite de la plus grande capacité d'absorption, mais encore sur le marché extérieur en raison de l'émigration des nationaux qui font connaître dans le monde les produits de la mère patrie.

Ensuite, il convient de citer la puissance productive. Un pays, s'il ne veut pas s'exposer à subir la loi des pays producteurs industriels est dans la nécessité de posséder une industrie suffisante pour satisfaire à ses besoins. Produire, tout est là ; non seulement pour la consommation intérieure, mais aussi en vue d'éviter une balance commerciale déficitaire qui entraîne incontestablement

la mise en tutelle financière. Le maximum de rendement avec un minimum d'efforts dans un minimum de temps, voici la règle à laquelle obéit toute production ordonnée, méthodique. Mais il ne suffit pas d'améliorer le machinisme, de perfectionner l'organisation technique et industrielle pour obtenir la prospérité, l'équilibre entre l'offre et la demande s'impose ; l'application de la rationalisation notamment, qui suppose l'existence de cartels, d'ententes entre producteurs, maintient les forces productives dans une juste mesure. Chaque entreprise tend à se spécialiser dans le produit qu'elle fabrique le mieux au meilleur compte possible. A l'intérieur des cartels, la spécialisation qui se fait dans chaque branche permet aux entreprises autrefois rivales de devenir complémentaires, connexes. Ces cartels, en délimitant les zones réservées à chaque associé, en fixant le maximum de production à ne pas dépasser et le prix de vente, peuvent éviter parfois une crise économique. Le perfectionnement de l'outillage est également à considérer ; en effet, il est avéré que la prospérité industrielle et commerciale est intimement liée à des voies de communication en bon état et capables d'assurer la tâche qui leur est dévolue, et cette tâche est lourde. On a comparé les moyens de transport aux veines et artères qui font circuler le sang et entretiennent la vie dans tout l'organisme. Il n'est pas douteux que leur développement et leur amélioration exercent l'influence la plus heureuse sur l'avenir d'une nation,

mais entre le rail, les canaux, les fleuves et les routes, il est nécessaire d'établir une véritable coopération. La combinaison du transport par voie ferrée et de celui par automobile, de manière à discipliner en quelque sorte le trafic en conservant au chemin de fer sa clientèle naturelle et en laissant au camion les opérations initiales et finales, donne d'excellents résultats. Un réseau routier, des ports, des canaux bien entretenus, l'équipement des chutes d'eau, des lignes destinées à diffuser leur énergie sur le territoire contribuent efficacement à l'essor d'un pays. A cet essor participe grandement la marine marchande : la vitalité d'une nation se reconnaît à sa puissance d'expansion extérieure et cette expansion trouve une aide précieuse en cette marine. Indépendamment du concours qu'elle est à même d'apporter en cas de conflit, elle est une cause de ressources lorsqu'elle transporte des marchandises étrangères ; par ailleurs, le pays qui exporte sur ses propres navires acquiert ainsi une créance sur l'étranger.

Enfin, l'importance de l'expansion économique. Il faut supposer admises la stabilité monétaire, de laquelle dépend étroitement la régularité de la production, et celle des tarifs douaniers dont les fréquentes variations gênent considérablement les exportateurs.

Comment développer les débouchés extérieurs ?

Le produit doit être conforme à la fois au goût de la clientèle et à sa capacité d'achat. Pour cela, il est indis-

pensable de recueillir des renseignements précis, d'une part, sur la situation générale du pays considéré et, d'autre part, sur les habitudes et le chiffre d'affaires des principales maisons. Qui collabore à cette documentation ?

L'Etat, à l'extérieur, par l'intermédiaire de ses agents consulaires, de ses attachés et agents commerciaux, des chambres de commerce existant à l'étranger ; à l'intérieur, à l'aide de divers organismes, tels en France l'Office national du commerce extérieur et le Comité national des Conseillers du commerce extérieur ; puis les groupements collectifs au nombre desquels les associations d'exportateurs et les banques.

Un prix de revient très bas est une des conditions inhérentes au succès. Dans ce but, la production des matières premières est encouragée ; standardisation, création de tarifs spéciaux pour les transports destinés à l'exportation, suppression des taxes, jeu des tarifs douaniers, aucun de ces moyens n'est laissé de côté.

L'exportateur se voit parfois dans l'obligation de concéder un crédit à l'acheteur. Les facilités de paiement présentent néanmoins un certain inconvénient pour le vendeur ; en raison de la longueur du délai d'acquittement, il détient un papier non bancable. L'Etat peut y remédier, soit en concédant une allocation directe, soit en appuyant les organisations d'assurance crédit. En Angleterre, dans cet ordre d'idées, l'Export Credit

Department¹ contrôle un service de crédit pour l'exportation des produits fabriqués, la dotation de ce service n'est pas inférieure à 25 millions de livres. En France, il s'est créé à Lyon, en décembre 1925, l'Assurance française de crédit.

Des voyageurs de commerce spécialistes ayant reçu un enseignement professionnel, des comptoirs, des foires nationales et internationales, des expositions serviront à faire connaître les produits à la clientèle étrangère.

Un des premiers éléments politiques à considérer pour déterminer la puissance d'une nation est indubitablement la superficie de son territoire. Obligés bien souvent d'aller à la remorque des grands, réussissant parfois à se cantonner dans une stricte neutralité peu respectée, jamais les Etats exigus dits à « intérêts limités », jusqu'à présent du moins, n'ont joué un rôle de premier plan sur la scène diplomatique. Les nations, au contraire, dont l'étendue est vaste sont malaisées à atteindre dans leurs œuvres vives réparties en différents points. Plus à même de porter leur activité sur une branche nouvelle, elles tirent ainsi profit des progrès et des découvertes scientifiques ; aussi bien dans l'industrie que dans l'agriculture, leur champ d'investigation est illimité, leurs ressources naturelles paraissent difficilement épuisables. Une population de densité moyenne étant admise, leur potentiel de guerre, pour employer une expression à la

1. *Cahiers du Redressement français*, « Les échanges commerciaux ».

mode, peut atteindre un coefficient de résistance excessivement important.

Il ne suffit pas à un pays de posséder des champs, des mines, des villes, d'avoir des moyens de communication perfectionnés, une population nombreuse, encore lui faut-il une direction qui puisse coordonner tous les efforts, assembler toutes les richesses produites en vue de les utiliser dans les meilleures conditions possibles pour le bien commun. Cette direction, c'est le pouvoir central qui l'exerce. L'organisation méthodique d'une nation est, en grande partie, fonction des capacités de son gouvernement.

Il est inutile d'envisager l'hypothèse où celui-ci se heurte, à l'extérieur s'entend, à une mauvaise volonté évidente, à une méconnaissance systématique des revendications légitimes, à des tentatives de pression et d'intimidation. Tout pays dispose donc d'une force coercitive prête à parer à toute éventualité. Dans l'évaluation de la puissance d'un Etat, il est certain que l'armée tient une place prépondérante.

Une nation peut ne pas être en mesure d'offrir une opposition efficace, surtout si elle est en contradiction avec un groupe de nations. Dès lors, cette position spéciale l'astreint à rechercher au dehors des sympathies, des amitiés qu'elle s'efforce de transformer en alliance susceptible de modifier l'équilibre à son avantage. Cependant, une coopération de ce genre est fragile ; elle

est à la merci du moindre froissement, des divergences d'appréciations les plus minimes. Basée toujours sur une communauté d'intérêts à laquelle viennent se greffer une convenance morale, des inclinations, elle subsiste avec des alternatives de rapprochement et de détente jusqu'au jour où un désaccord, si léger soit-il, viendra rescinder le traité, rompre les engagements qui, généralement, sont les fruits de laborieuses négociations et parfois d'ingénieuses et dispendieuses combinaisons. En somme, on n'est jamais assuré du concours recherché au moment opportun. A ce sujet, il y a lieu de remarquer qu'il est très difficile de prévoir où conduira une alliance : un allié trop puissant est souvent aussi redoutable qu'un ennemi déclaré, le peuple le plus faible subit alors une domination, véritable servitude atténuée.

Un des exemples les plus typiques de la réalisation de la politique d'équilibre fut certainement la conclusion de l'alliance franco-russe en face de la Triplice.

A la suite de la guerre de 1870-1871, l'équilibre est rompu entre la France et l'Allemagne au profit de cette dernière. Dès lors, on assiste à un développement extraordinaire de l'Empire allemand¹.

L'indemnité de guerre est employée presque entièrement au perfectionnement de l'outillage national : le principe d'outre-Rhin est que l'outillage doit devancer les débouchés ; l'Allemagne connaît un essor sans précé-

1. Voir L. Hubert, *L'Effort allemand*.

dent. Produire et produire toujours davantage, pour pouvoir vendre toujours davantage, tel est son but. Quelques chiffres permettront de se rendre compte de la situation : la production de la houille, de 1872 à 1890, s'est élevée de 33.306.000 tonnes à 70.238.000, celle de la fonte, pendant la même période, de 1.988.000 tonnes à 4.659.000, du lignite, de 9.018.000 tonnes à 19.053.000. Il est à noter que ces chiffres sont donnés en n'éliminant pas le Luxembourg compris dans le Zollverein ; ils n'en constituent pas moins une indication significative. En cinq ans, de 1885 à 1890, la valeur totale de la production minérale de l'Allemagne est passée de 440 millions de marks à 726 millions ; de 1870 à 1895, son commerce extérieur a triplé. Il est vrai que le traité de Francfort avait enlevé à la France la totalité de son charbon et la moitié de son fer existant dans l'angle compris entre la Meuse et le Rhin. De même, elle sut tirer parti de la clause de la nation la plus favorisée figurant dans l'article 11 de ce traité. Aux termes de cet article, si, par exemple, la France accordait des avantages douaniers à des pays déterminés, l'Angleterre, la Russie, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, l'Autriche, ces avantages étaient acquis de plein droit à l'Allemagne et il en était pareil réciproquement de ceux que l'Allemagne consentirait à ces pays, la France en bénéficierait de plein droit. Or, toute la politique douanière de l'Allemagne s'est inspirée du souci d'éluder l'application de cette

clause. De 1878 à 1888, elle n'a pas conclu un seul traité de commerce, de sorte qu'elle a profité des accords qui liaient la France sans que celle-ci puisse être avantagée par elle ; puis, lorsqu'elle s'est mise à revenir à la politique des traités de commerce, les concessions qu'elle y faisait étaient limitées à certaines catégories d'articles définies avec tant de précision que cette définition ne convenait pas aux articles français. Ainsi, dans un traité avec la Suisse, l'Allemagne consentait des réductions de droits au bétail élevé à une altitude de 1.000 mètres.

Il est juste de dire que sa prospérité industrielle et commerciale exigeait de nouveaux et nombreux débouchés. En outre, insuffisamment pourvue de matières premières, elle ne pouvait satisfaire aux nécessités économiques de sa population croissante (en 1875 : 42.518.000 habitants ; en 1890 : 49.241.000).

Le Congrès de Berlin à peine terminé, le chancelier Bismarck s'empessa de conclure une alliance avec l'empereur François-Joseph ; l'accord fut signé le 7 octobre 1879 ; le 20 mai 1882, l'Italie se liait à l'Allemagne et à l'Autriche. Le renouvellement eut lieu en 1887 sous la forme de deux traités concernant, l'un l'Italie et l'Allemagne, l'autre l'Italie et l'Autriche.

Ayant su grouper par d'habiles manœuvres, en dehors des alliances, les petits Etats balkaniques dont elle entend utiliser, le cas échéant, les forces militaires réorganisées par son état-major, en Orient, au Levant, l'Allemagne a acquis un prestige exceptionnel.

Comme corollaire à cette politique, elle a déclanché une invasion pacifique, une pénétration réglée presque militairement : des comptoirs, des industries et des sociétés aux capitaux allemands s'établissent un peu partout. Des commis-voyageurs, des ingénieurs avec une complaisance inlassable vantent *urbi et orbi* la qualité de la marchandise germanique. Des industriels allemands, afin de pouvoir, sur les marchés d'exportation, régler les prix à leur convenance, entrent en participation dans une foule d'affaires concurrentes étrangères. Leurs intérêts, qui y sont largement représentés, leur permettront d'avoir sur elles un droit de contrôle prépondérant.

Ce qui facilite le succès, c'est incontestablement l'esprit de suite, de méthode et de discipline de ce peuple.

Ainsi, en face de la Triplice, deux grandes nations restaient dans l'isolement et semblaient condamner à l'inactivité politique. Malgré les obstacles accumulés par l'Allemagne, malgré les divergences profondes de vues existant entre les hommes d'Etat français et russes, l'absence de relations suivies entre les populations et leur mentalité différente, la France et la Russie sont attirées par la force des événements l'une vers l'autre.

Pour bien comprendre pourquoi furent longues et laborieuses les négociations¹, il est nécessaire de citer un passage de la note que faisait insérer, le 19 février 1887,

1. Pour les détails, voir E. Bourgeois, *Manuel historique de politique étrangère*, t. IV, chap. V, l'Alliance franco-russe, p. 209.

M. de Giers, ambassadeur de Russie à Paris, dans son journal officieux *le Nord*, passage qui reflète l'opinion du gouvernement russe à ce sujet :

« ...Ce que la Russie désire actuellement, c'est, d'une part, le maintien de la paix et, d'autre part, celui de l'équilibre européen. Pour atteindre ce double but, elle doit donc agir de manière à éviter d'abord tout motif de conflit, comme le serait une alliance française et à sauvegarder l'équilibre européen s'il était menacé par l'explosion d'un conflit franco-allemand. »

Le czar reconnaît la nécessité d'arriver à un équilibre de forces avec la Triplice, mais ne veut à aucun prix d'une alliance qui serait susceptible ou de servir de prétexte aux Allemands pour ouvrir les hostilités, ou d'inciter les Français à prendre leur revanche de la défaite de 1870.

Le 18 août 1892, un texte qu'Alexandre III déclara « avoir lu, relu et approuvé pleinement » fut élaboré et dont voici la teneur :

« Article 1. — Si la France est attaquée par l'Allemagne ou l'Italie soutenue par l'Allemagne, la Russie emploiera toutes ses forces disponibles pour attaquer l'Allemagne.

« Si la Russie est attaquée par l'Allemagne ou l'Autriche soutenue par l'Allemagne, la France emploiera toutes ses forces disponibles contre l'Allemagne.

« Art. 2. — Dans le cas où les forces de la Triple alliance ou d'une des puissances qui en font partie viendraient à se mobiliser, la France et la Russie, à la première annonce de l'événement, mobiliseront immédiatement et simultanément la totalité de leurs forces et les porteront le plus près possible de la frontière.

« Art. 3. — Les forces disponibles qui doivent être employées contre l'Allemagne seront, du côté de la France, de 1.300.000 hommes, du côté de la Russie, de 7 à 800.000 hommes. Ces forces s'engageront à fond et en toute diligence, de manière que l'Allemagne ait à lutter à l'Ouest et à l'Est.

« Art. 4. — Les états-majors des deux pays se concerteront en tout temps pour préparer et faciliter l'exécution des mesures prévues.

« Art. 5. — La France et la Russie ne conclueront pas la paix séparément.

« Art. 6. — La présente Convention aura la même durée que la Triple alliance.

« Art. 7. — Toutes les clauses énumérées ci-dessus seront rigoureusement tenues secrètes ».

L'accord définitif ne fut réalisé qu'à la fin de l'année suivante. Le 30 décembre 1893, M. de Montebello put informer M. Casimir Perier de l'ordre donné par Alexandre III à M. de Giers d'écrire : cette lettre et la réponse de l'ambassadeur français jointes à la convention militaire ne laissaient plus aucun doute sur l'exécution de cette convention.

Cet accord résultant de plusieurs documents donnait satisfaction au czar et était une assurance contre sa divulgation. Conçue avant tout pour le maintien de la paix, l'entente entre la France et la Russie leur permit de reprendre leur place dans le concert européen. Au commencement de juin 1902, au cours d'un entretien qu'eut M. Tardieu avec M. de Bülow, celui-ci lui déclara que la Triple Alliance et la Double Alliance étaient les « piliers de l'équilibre européen¹ ». C'était admettre implicitement qu'avant cet équilibre l'hégémonie allemande était patente. Arbitres de la paix européenne, on sait que ces deux blocs sont demeurés dans l'expectative pendant une vingtaine d'années.

L'équilibre établi, quels sont ses avantages et ses inconvénients

Tout d'abord, il est possible de traiter d'égal à égal, situation infiniment enviable. Les plénipotentiaires se rendent désormais sans inquiétude dans les conférences, les congrès, avec des propositions fermes. Certes, les transactions faites dans un but de conciliation et de paix ne sont pas exclues, mais la politique de renoncement si néfaste pour un pays est périmée.

Après avoir pris la précaution de déterminer des zones d'influence en vue d'éviter les empiétements réciproques, les nations ont la faculté d'entreprendre dans leur domaine colonial une exploitation intensive et continue.

1. A. Tardieu, *La France et les Alliances*.

Elles se consacrent à nouveau à l'étude et à la solution des problèmes intérieurs qu'elles ont délaissés par suite de la convergence de la plupart de leurs moyens pour aboutir à une fin autrement urgente. N'ont-elles pas à favoriser certaines industries au détriment des autres, à engager des dépenses qui seraient superflues en d'autres temps, à se ménager des débouchés et des marchés propres à leur assurer des subsistances aux époques critiques ?

A l'abri d'une attaque soudaine, tout au moins pendant une période appréciable — risquer une guerre entre adversaires de forces équivalentes est bien osé, bien périlleux — elles ne sont plus obligées de prêter la même attention à leurs frontières, d'y exercer une vigilance constante et active ; elles disposent ainsi d'une partie des ressources qui pourraient être affectées à cet usage, c'est-à-dire à une consommation improductive. Cependant, cet avantage n'est réel qu'autant que, devant elles, les nations ne voient pas se dresser une nation cherchant la gloire, l'expansion ou l'hégémonie, car c'est alors la course aux armements, l'un des plus graves inconvénients de la politique d'équilibre. Fiévreusement, chaque puissance améliore et perfectionne le matériel de guerre, élève des fortifications, augmente le nombre de ses unités navales, maintient sous les drapeaux des effectifs considérables. Les crédits alloués dans les budgets¹ pour les

1. A. Tardieu, *La Paix*, p. 22.

dépenses militaires atteignent des sommes gigantesques. Ainsi l'Allemagne, de 1902 à 1911, a dépensé pour ses armements 2 milliards 200 millions de francs, la France, pendant la même période, 980 millions. C'est surtout à partir de 1911 que l'effort allemand s'accroît : une première loi destinée à des améliorations techniques, mais qui prévoit aussi un accroissement d'effectif de 20.000 hommes et une dépense de 167 millions, est votée ; deux mois plus tard, en 1912, une deuxième loi tend à mettre l'armée active constamment sur pied de guerre, ce qui entraîne un renfort supplémentaire de 40.000 hommes et 650 millions de dépenses ; puis, une troisième loi accorde une augmentation de 70.000 hommes qui porte l'armée permanente à 900.000 hommes, opération qui exige comme mise de fonds 1 milliard 250 millions auxquels s'ajoute une dépense annuelle de 275 millions. Est-ce à dire que les autres Etats restent dans une attitude passive ? Non, certes. De 1883 à 1913, la France a accru ses charges militaires de 70 %, l'Italie de 108 %, l'Autriche de 111 %, la Russie de 114 %, l'Angleterre de 153 %.

Ce mouvement ascendant n'est pas indéfini et a des limites variant pour chacun des Etats en cause : une lutte opiniâtre se livre entre eux au grand dam des contribuables, le vaincu est inévitablement celui dont le gouvernement, soit sous la pression des partis avancés, soit tout simplement parce qu'il n'en a plus la faculté,

se résigne à arrêter le premier la progression des armements. Dès lors, ayant acquis la supériorité, l'adversaire ne se gêne aucunement pour parler en maître jusqu'au jour où se heurtant à une opposition trop ferme, il achève par les armes la bataille commencée sur le terrain budgétaire. On aurait pu assister à un événement de ce genre entre les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne si, à la Conférence de Washington, les hommes d'Etat n'avaient pas conclu un accord sur l'établissement et le maintien de la parité entre les « capital ships ¹ ».

Un autre désavantage de la politique d'équilibre est la méfiance qui règne entre les Etats de forme équivalente : les grandes nations considèrent comme un droit de légitime défense le fait de se contrôler mutuellement et de veiller à ce qu'elles restent toutes à peu près identiques en moyens d'action politiques et militaires. En effet, un Etat trop puissant ne s'arrête jamais de lui-même et a tendance à s'accroître sans cesse aux dépens de ses voisins. Contre une telle puissance, il faut une alliance, difficile à organiser et dont le fonctionnement est aléatoire. Mieux vaut éviter la formation d'un Etat prépondérant. Chaque Etat est donc porté à suspecter les intentions des pays limitrophes. Si des relations sont déjà établies, elles tendent à disparaître peu à peu ; les traités

1. L. Archimbaud, *La Conférence de Washington*, 12 novembre 1921-6 février 1922.

de commerce ne sont pas renouvelés, les nationaux installés à l'étranger sont tenus à l'écart en attendant d'être molestés, on devient exigeant pour la délivrance des passeports. Bref, une période de tension survient, tension qui peut être le prélude de plus graves événements. Parfois, l'équilibre est aussi invoqué comme excuse ou justification de guerres. Chaque fois qu'un changement de territoires se produisait, les petites nations balkaniques ont souvent mis en avant cet argument pour expliquer leur attitude.

Enfin, la politique d'équilibre nuit au désarmement des esprits et favorise le chauvinisme. En raison du défaut d'éducation internationale, chaque peuple s'habitue à voir dans toute autre nation que la sienne une rivale, ce qui rend difficile la solution pacifique des différends.

M. Léon Bourgeois, délégué de la France, au cours des discussions sur la S. D. N. à la Conférence de la paix, prononça ces paroles¹ : « La politique d'équilibre est celle que les Etats ont suivie jusqu'à présent. On établit un équilibre de forces et tous les traités ont été l'expression de cette pensée. Mais que dure l'équilibre ainsi établi ? Il dure ce que durent les forces qui vont s'accroissant ou diminuant dans chacun des Etats... Or, la politique d'équilibre, si habiles que soient les diplomates, conduit au triomphe des plus nombreux et des plus

1. L. Bourgeois, *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations*.

brutaux et non pas au triomphe des plus nobles, des plus fiers et des plus dignes. »

En somme, bien qu'elle soit une politique préventive, puisqu'elle évite la guerre, du moins momentanément, une politique émulative, le souci de devenir égales en puissance incitant les nations à augmenter leurs richesses et à encourager l'esprit d'initiative et d'entreprise des particuliers, elle n'est cependant pas suffisante pour garantir une paix solide : tout ce qui est en balance est très facile à mettre en mouvement¹, la moindre cause intérieure ou extérieure y suffit.

1. Dr Luttemer, *Les Etats-Unis d'Europe*.

CHAPITRE II

L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE DE DROIT

Dans la politique d'équilibre les Etats s'efforcent de maintenir entre eux une situation à peu près identique de façon, en cas de désaccord, à pouvoir régler au besoin les différends par les armes.

Or, il est chimérique d'espérer qu'ils puissent vivre en parfaite harmonie. On a cependant constaté que les guerres modernes ruinaient le vainqueur aussi bien que le vaincu. Il y a lieu d'observer qu'il est excessivement difficile et délicat de résoudre les conflits internationaux : les intérêts en jeu sont considérables, comparativement à ceux des particuliers, les situations se répercutent souvent sur plusieurs générations et les nations estimant leur indépendance comme le plus précieux de leurs droits fondamentaux sont peu enclines à accepter les règlements pacifiques.

Des facteurs moraux et matériels les y prédisposent néanmoins ; par exemple, le développement des sentiments altruistes, le dégoût de la violence, la vie mise

en danger, les misères engendrées, les territoires dévastés¹.

L'idée de régler les conflits entre Etats par l'arbitrage n'est pas nouvelle. Il a été déjà mentionné que Pierre Dubois, dans un ouvrage écrit au début du xiv^e siècle, avait envisagé une procédure d'arbitrage : des arbitres ecclésiastiques seraient institués et chargés d'élire trois juges parmi les prélats et trois juges parmi les laïcs qui, après avoir écouté les plaidoiries, prononceraient la sentence. Appel pourrait être interjeté devant le Saint Siège. Ainsi les hostilités entre les nations chrétiennes seraient supprimées.

Comme Crucé, Sully, après avoir réalisé l'équilibre des nations européennes en créant quinze dominations, proposait la formation d'un conseil très chrétien composé de trois députés de chacune des dominations, conseil qui aurait le pouvoir de juger souverainement tous les différends survenant entre elles. La décision rendue serait obligatoire et toute partie qui se refuserait à l'exécuter verrait se dresser contre elle les autres puissances.

Lorsque des Etats ont eu recours à l'arbitrage, ils ont choisi le plus souvent comme arbitres des souverains, des princes, parfois même des jurisconsultes. Cependant, vers la fin du xviii^e siècle, ont commencé à apparaître des commissions mixtes parmi lesquelles on peut

1. M. Novicow démontre que les guerres de conquête n'enrichissent pas le vainqueur, *La Fédération de l'Europe*, p. 173.

cite rles trois du traité de Jay de 1794, conclu entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Cette forme d'arbitrage présente déjà des avantages sur la précédente. Composées généralement de techniciens, ces commissions sont plus à même de rendre des sentences conformes à la justice — un juge ne s'improvise pas — sentences qui, à l'encontre de celles prononcées par les chefs d'Etat, sont toujours motivées. On est en droit de s'étonner de cette différence, mais il ne faut pas oublier que l'arbitre royal doit avant tout ménager les susceptibilités et sauvegarder les intérêts de son peuple.

La première fois qu'a véritablement fonctionné ce qu'il est possible d'appeler un tribunal d'arbitrage, c'est lors du dénouement de l'affaire de l'*Alabama*. Durant la guerre de Sécession des Etats-Unis d'Amérique qui eut lieu de 1861 à 1865, la Grande-Bretagne manifesta nettement sa sympathie en faveur des Etats sudistes qui profitèrent de ses bonnes dispositions pour faire construire, armer et ravitailler dans les ports britanniques leurs navires de guerre. Ces navires, dont l'un d'eux portait précisément le nom d'*Alabama*, firent éprouver à la marine fédérale des pertes considérables. Les hostilités terminées, les Etats-Unis reprochèrent vivement à l'Angleterre d'avoir prêté ses chantiers à leurs adversaires et réclamèrent des dommages-intérêts. Après de longues discussions qui faillirent à plusieurs reprises dégénérer

en conflit armé, il fut décidé de recourir à l'arbitrage par le traité de Washington du 8 mai 1871.

Comment furent désignés les arbitres ? Le président de la Confédération helvétique, le roi d'Italie, l'empereur du Brésil, d'une part, le président des Etats-Unis et la reine d'Angleterre, d'autre part, nommèrent chacun un arbitre. Le tribunal ainsi formé siégea à Genève et, constatant les torts de la Grande-Bretagne, la condamna à payer aux Etats-Unis une forte indemnité. Ainsi a-t-on combiné l'arbitrage par souverains et celui par commission mixte et réuni à l'élément tiers, l'élément national. Une sentence prononcée par un tel tribunal présente toute garantie d'impartialité et de technicité.

Est-ce à dire que l'on se trouve en présence d'un organisme parfait ? Les deux traits caractéristiques de la justice interne sont la permanence et l'obligation. Or, ici, il faut bien constater qu'ils font complètement défaut. Il est indispensable, en effet, qu'un appareil judiciaire international soit toujours prêt à fonctionner à la première demande d'un Etat et puisse être saisi même si les deux parties ne sont pas d'accord pour être jugées. Si pour régler un différend pacifiquement, il est nécessaire d'entreprendre des négociations, de s'entendre sur le choix des arbitres, la composition du tribunal, d'instituer une procédure, il est vraisemblable qu'avant la conclusion de l'entente à ce sujet, l'opinion publique de

chacun des pays en cause aura réclamé impérieusement une intervention énergique.

Dans un mémoire du 24 août 1898, le gouvernement russe proposait la convocation d'une conférence internationale pour examiner « les moyens les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix réelle et durable et de mettre avant tout un terme au progrès des armements actuels » ¹. L'invitation fut lancée par la reine de Hollande, sur l'initiative du czar. Il est intéressant de noter qu'à La Haye, aussi bien lors de la conférence de 1899 que de celle de 1907, on évita soigneusement de traiter des questions purement politiques. Le *statu quo* territorial fut considéré comme intangible et cependant la carte du monde, les frontières des divers pays étaient loin d'être conformes aux aspirations des peuples. Peut-être faut-il voir là une des causes principales de l'échec partiel de ces conférences. Au point de vue de l'arbitrage un progrès appréciable est cependant réalisé. Certes, son caractère obligatoire fut écarté ; la Russie avait bien proposé un projet imposant aux puissances dans certains cas déterminés l'obligation, mais comme chacun de ces cas nuisait à l'un ou à l'autre qui en obtenait le retrait, finalement il n'en resta aucun. Il en fut autrement de la permanence ; malgré l'opposition initiale, mais non maintenue, de quelques nations, dont

1. E. Bourgeois, *Manuel historique de politique étrangère*, t. IV.

l'Allemagne, ayant la faveur de l'Angleterre, des Etats-Unis d'Amérique et de la Russie, ce principe fut admis et une cour créée. Il fallait empêcher les grandes puissances de manœuvrer cette cour selon leur volonté, éviter sa transformation en un pouvoir équivalent et parallèle à celui des Etats. Pour y remédier, on envisagea la multiplication des juges : ainsi la concentration des connaissances spéciales sur un petit nombre de personnalités, l'examen de toutes les affaires par ces mêmes personnalités n'étaient plus à craindre. On décida donc que la cour serait formée des membres désignés par chacun des Etats signataires à raison de quatre juges par Etat. Le défaut de tradition, l'absence de cohésion entre les membres apparaissent comme les inconvénients les plus grands de ce système. Par ailleurs, il est avéré que le juge, qui siège par intermittence, a tendance à remplir son rôle d'une façon conciliatrice et non juridique, ce qui nuit à l'établissement d'une jurisprudence. Pour renforcer cet organisme, on permit aux puissances signataires de rappeler aux parties en conflit l'existence de la cour. Celle-ci n'est toutefois pas absolument permanente : une cour, un tribunal sont le plus souvent constitués par un nombre de juges relativement restreint, collaborant entre eux et résidant au siège. Ici, au contraire, ils sont dispersés dans toutes les parties du monde, s'ignorant totalement, assurés pour la plupart de n'être jamais appelés à La Haye. Un Etat qui s'adres-

sera à cette juridiction se trouvera simplement devant un bureau et une liste d'arbitres. Néanmoins un effort important avait été fait pour l'œuvre de la paix : la justice internationale avait un domicile. Les nations, qui souhaitaient régler leurs différends, autrement que par les armes, savaient dorénavant à quelle porte il fallait frapper. Ainsi que l'écrivait ¹ M. Louis Renault en les invitant « à user de l'arbitrage dans les questions qui ne touchent ni aux intérêts vitaux, ni à l'honneur des Etats, on leur offrait le recours à un tribunal libre arbitral, constitué au sein des Etats indépendants, dont l'action dépendait en définitive de leur inclination plus ou moins grande aux solutions pacifiques ».

Quelques améliorations de détail furent apportées en 1907 au cours de la deuxième Conférence de la Haye. A cette Conférence les Etats-Unis qui s'étaient rendu compte de la défectuosité de la Cour permanente d'arbitrage présentèrent un projet ayant pour objet de constituer un tribunal à côté d'elle. Toutefois, les petites puissances qui avaient accueilli d'abord favorablement cette proposition ne tardèrent pas à soulever des objections. En effet, le nouvel organisme devait être composé de quinze juges, et les puissances représentées à La Haye étaient au nombre de quarante quatre. De prime abord, il semble que l'égalité des Etats exige que chacun d'eux

1. Louis Renault, *Les Conférences de la paix 1899 et 1907* (*Annales des Sciences politiques*, 1908).

ait au moins un juge sur le siège. Mais se rallier à cette considération, n'était-ce pas retourner aux imperfections de la Cour de la La Haye ? Ne se trouverait-on pas en présence d'une assemblée et non d'un tribunal ? Les grandes nations, au nombre de huit, revendiquaient huit sièges, il en restait donc sept à répartir par roulement entre trente-six Etats. Le premier délégué du Brésil, M. Ruy Barbosa, au nom de ces Etats, protesta. L'action politique des différents Etats dans le monde est loin d'être équivalente ; il paraît donc logique que les grandes puissances, dont la responsabilité dans la gestion des affaires internationales est considérable, aient un droit acquis à l'inégalité en leur faveur. Mais n'y a-t-il pas deux égalités : l'égalité politique et l'égalité juridique ? Pour qu'elle soit sauvegardée en la circonstance, ne suffit-il pas que si l'une des parties a un juge national sur le siège, l'autre soit assurée de l'avoir aussi ? Ainsi les arguments présentés au cours des délibérations de la Cour seront connus des deux parties et la sentence pourra être rédigée de façon à ménager les susceptibilités nationales.

L'accord n'ayant pu se faire, le projet de la Cour de justice arbitrale fut voté sous la réserve de la nomination des juges. L'article 14 du Pacte de la S. D. N. chargeait le Conseil de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale. En vertu de cette disposition, le Conseil, lors de sa réunion du 12 février 1920,

à Londres, nomma un comité de dix juristes ayant pour tâche d'élaborer un avant-projet. Le comité se réunit à La Haye le 16 juin 1920 sous la présidence du docteur Loder, membre de la Cour de cassation de Hollande. La question la plus délicate à résoudre était celle de la nomination des juges. En 1907, on a vu qu'aucune entente n'avait été possible sur ce point. Comment aboutir là où l'on avait échoué ? Le fonctionnement de la S. D. N. est assuré par l'Assemblée et le Conseil. Or, les Etats membres reconnaissent qu'il n'est pas contraire à l'égalité des Etats que certains d'entre eux aient dans le Conseil un privilège en leur attribuant un siège de membre permanent ; il paraissait donc équitable de faire élire les juges à la majorité par l'Assemblée et le Conseil simultanément. Cette façon de procéder donnait satisfaction à la fois aux grandes puissances représentées dans ces deux organes et aux petites qui dominaient à l'Assemblée et respectaient au sein de chacun de ces corps l'égalité qui se trouvait en quelque sorte être à deux branches. Il était possible que l'Assemblée et le Conseil soient en désaccord au sujet de certaines candidatures ; par analogie avec la procédure américaine prévue en cas d'opposition des deux assemblées, on décida, si l'entente ne s'établissait après trois tours de scrutin, de faire désigner par ces organes des délégués qui se concerteraient en vue de recommander des candidats choisis même en dehors des listes de présen-

tations. Celles-ci sont établies par les groupes nationaux de la Cour d'arbitrage de La Haye. Chaque groupe national, après consultations de la Haute-Cour de justice, des Facultés de droit, des Académies nationales et des sections nationales d'Académies internationales vouées à l'étude du droit, présente deux candidats dont l'un au titre national et l'autre au titre étranger. En effet, il ne peut y avoir à la Cour plus d'un juge de la même nationalité. Les problèmes très spéciaux soumis à la compétence de cette Cour astreignent les juges à avoir des faits une conception particulière. Chaque pays a une mentalité différente et cette mentalité concerne aussi bien les théories juridiques que les théories morales. La Cour n'est réellement internationale que si les juges ont l'esprit international ; les divers systèmes juridiques des Etats doivent s'harmoniser, s'amalgamer de façon à donner naissance à une jurisprudence uniforme, permanente, « supernationale ». Il fallait donc éviter d'installer dans cette Cour des juges de même nationalité qui auraient tendu soit à faire prédominer leurs doctrines, soit à former dans son sein un noyau particulier.

Les Etats en adhérant à la S. D. N. ont souscrit les uns envers les autres à certaines obligations notamment à celle de régler pacifiquement les conflits. Ceux-ci se répartissent en deux catégories : les conflits d'ordre juridique et les conflits d'ordre politique. En principe, seuls les premiers doivent faire l'objet d'un règlement

judiciaire, les autres étant tranchés soit à l'aide de l'arbitrage si les parties y consentent, soit par le Conseil. Mais comment distinguer les uns des autres ? L'intérêt est immense, car si la Cour, le tribunal international prononcent toujours une sentence que l'Etat est forcé d'exécuter sous peine de passer pour un perturbateur de la paix, la recommandation du Conseil n'a une valeur obligatoire que si elle est votée à l'unanimité. L'article 13 fournit bien des indications à cet égard, mais la restriction qui y figure sous la forme du mot « généralement » leur enlève une bonne part de leur signification. En somme, d'après le Pacte, si un Etat se refuse à reconnaître le caractère juridique d'un conflit, personne n'a le droit de l'astreindre à recourir aux offices d'un tribunal international¹. Dans ces conditions, le recours à l'arbitrage, particulièrement pour les conflits graves, n'était-il pas illusoire ?

Aussi a-t-on cherché à éluder la faiblesse du Pacte de la S. D. N. Dans le paragraphe 2 de l'article 36 du statut de la Cour permanente de justice internationale, il est énoncé que « les membres de la Société et les Etats mentionnés à l'annexe du Pacte, pourront soit lors de la signature et de la ratification du Protocole auquel le présent acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire de plein droit et

1. *Europe nouvelle*, 28 septembre 1929, article de M. P. Cot, député, délégué de la France à la X^e Assemblée.

sans convention spéciale vis-à-vis de tout membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories des différends d'ordre juridique ayant pour objet :

- a) L'interprétation d'un traité ;
- b) Tout point de droit international ;
- c) La réalité de tout fait, qui s'il était établi constituerait la violation d'un engagement international ;
- d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

« ...En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide. »

L'intérêt de la clause facultative apparaît clairement. Un conflit surgit-il entre les Etats signataires ? Y a-t-il défaut d'entente sur son caractère ? La Cour a qualité pour statuer. Toutes les solutions des différends énumérés rentrent dans ses attributions. On se rend compte que le champ est vaste : on ne voit pas bien ceux qui, étant susceptibles de rupture, pourraient échapper à son action. Certes, les Etats tâcheront d'arriver à un résultat par des négociations, des échanges de vues, mais en cas d'insuccès, bon gré mal gré, il faudra toujours venir devant la Cour. La France avait signé la clause facultative, mais à la condition que le Protocole de Genève soit mis en vigueur ; cette clause est surtout intéressante pour les petites puissances, dix-huit Etats y avaient adhéré. A la X^e Assemblée de la S. D. N., plusieurs

nations ont donné leur signature sous certaines réserves nullement dangereuses ; par exemple des liens de droit d'un caractère spécial existant entre les membres de l'Empire britannique, les litiges pouvant survenir entre la Grande-Bretagne et ses Dominions sont exclus de la compétence de la Cour ; de même, certains Etats ont convenu que s'ils confiaient la solution à d'autres arbitres, l'application du paragraphe 2 serait écartée. A cette session ont été adoptés et ouverts à la signature des Etats, un protocole destiné à permettre l'entrée des Etats-Unis à la Cour et un protocole revisant son statut afin de lui donner un caractère véritablement permanent et des juges d'une compétence professionnelle reconnue.

Mais n'est-il pas nécessaire que tous les différends, même ceux d'ordre politique, reçoivent une solution arbitrale ? Dans cet ordre d'idée, la X^e Assemblée a vu également la mise en vigueur de l'acte général d'arbitrage ¹, pour le règlement des différends internationaux. Pour comprendre l'importance de cet acte, qu'il suffise de dire qu'il concerne aussi bien les conflits d'ordre politique que ceux d'ordre juridique. La IX^e Assemblée l'avait adopté, mais en croyait bien qu'il resterait dans les archives du Secrétariat de la S. D. N. Sa condition d'application était en effet subordonnée à l'adhésion de deux

1. *Europe nouvelle*, 28 septembre 1929, article de M. Politis, ministre de Grèce à Paris, délégué de la Grèce à la X^e Assemblée.

Etats. La Norvège et la Suède l'ont accepté pour la conciliation et le règlement des différends d'ordre judiciaire, la Belgique pour la conciliation et le règlement des différends d'ordre judiciaire et d'ordre politique. Sous la pression de l'opinion publique, les gouvernements s'en préoccupent, le Parlement français est déjà saisi d'un projet de loi favorable à l'acte sous certaines réserves. Cet acte constitue un type nouveau de traité, impersonnel et ne comportant ni l'énumération des parties contractantes, ni leurs signatures, il lie automatiquement l'Etat qui l'accepte à ceux qui y ont adhéré. Le jour où les différends d'ordre politique seront soumis à l'arbitrage, un grand pas aura été fait en faveur de la paix.

La différence de tendance entre la mentalité française, latine et la mentalité anglo-saxonne, explique les lacunes que l'on découvre dans le Pacte de la S. D. N. Les latins ont toujours été partisans d'un pouvoir fort, d'une autorité concentrée ; les anglo-saxons, au contraire, pour parvenir au résultat qu'ils se proposent d'atteindre, comptent beaucoup sur l'ambiance morale, sur l'évolution des idées, sur l'opinion publique ; en somme, l'esprit français est positif, aime les réalités, la précision ; l'esprit anglo-saxon préfère l'inclination, des textes qui laissent une grande latitude d'interprétation : le pacifisme anglo-saxon est plus moral que politique. Ces divergences ont influé sur la rédaction finale du Pacte.

Par exemple, l'obligation positive de garantie prévue

à l'article 10¹, ne joue qu'en cas d'agression. Même au point de vue des faits, sans parler du droit, est-il facile de caractériser l'acte agressif ? Une démonstration navale, le blocus, une concentration de troupes, une campagne coloniale, une guerre établissant un protectorat par la force, sont-ce des opérations rentrant dans cette catégorie ?

Qui a qualité pour déterminer l'agresseur ? Des amendements discutés en 1921 au libellé de l'article 16, il ressort que l'opinion du Conseil n'est pas forcée d'être prise en considération par les Etats membres, qui gardent sur ce point toute liberté d'appréciation. Ces amendements ne sont pas entrés en application, mais ils reflètent cependant la pensée de la plupart des membres de la S. D. N. Il n'y a aucune raison pour limiter cette manière de voir à l'article 16. Dès lors, le fonctionnement de la garantie prévue à l'article 10 est très incertain et dépend de la bonne volonté des Etats. Il est intéressant de noter un des effets curieux de cette incertitude, n'est-il pas possible que les membres de la S. D. N. se divisent sur la qualification de l'agresseur et exercent leur obligation en sens inverse² ? Ici encore, il faudra faire appel à la bonne foi des Etats, se fier à leur loyauté, qui n'est pas à l'abri d'une erreur.

1. Voir à ce sujet Olof Hoijer, *le Pacte de la Société des Nations*, p. 181.

2. *Europe nouvelle*, 25 août 1928.

Le Protocole de Genève¹ qui avait pour but de rendre le Pacte plus efficace présumait l'agression. Le refus de soumettre les litiges à la procédure prévue au Pacte et au Protocole, d'exécuter une sentence judiciaire ou arbitrale ou une recommandation unanime du Conseil, de considérer que tel conflit n'est pas de droit international, bien que la Cour ait accepté l'exception de droit interne, était considéré comme une agression. L'énumération était forcément incomplète. Si l'assaillant n'avait pu être déterminé, le Conseil avait le droit d'imposer aux parties un armistice, dont les conditions devaient être établies à la majorité des deux tiers, l'Etat qui aurait rompu cet armistice aurait été l'agresseur. Contre lui, des sanctions militaires, économiques et financières auraient été déclanchées sans retard. L'interprétation de l'article 10 est très restrictive, avait-on intérêt à l'étendre ? Oserait-on affirmer qu'au cours de ces dernières années, le Conseil, au lieu de ne pas s'immiscer dans les affaires d'Arménie et de Géorgie, aurait dû préparer une expédition militaire en vue de défendre une cause mal connue.

Il convient de rappeler à ce sujet les objections soulevées par M. Lodge, sénateur républicain du Massachusetts, le 28 février 1919, dans un discours qu'il prononça au Sénat. Les Etats-Unis, s'ils entrent dans la S. D. N.,

1. Pour les détails, voir J. Kayser, P. Franck, C. Lemonnier, *De Versailles à Locarno*.

se portent garants du maintien des frontières actuelles. Comment garantir l'intégrité territoriale du vaste Empire britannique, celle des Dominions, celles des Balkans, de la Chine, du Japon, des colonies de la France, de l'Italie ? L'engagement, auquel ils souscrivaient, les contraindrait à entretenir une armée et une flotte puissantes, aptes à paralyser les entreprises belliqueuses, sinon il leur serait impossible d'exécuter loyalement et honnêtement leur promesse. Or, il n'est pas dans les intentions de la grande République américaine de suivre une politique de surarmement. Au contraire, son idée est de s'orienter progressivement vers la réduction des charges militaires. Il y a donc nettement un antagonisme entre le projet de Pacte et cette tendance.

Autre exemple, il n'est jamais permis au Conseil de retenir l'affaire quand une partie oppose et que le Conseil reconnaît que la question est de celles laissées par le droit international à la compétence exclusive de la partie. Les Constitutions garantissent aux citoyens des libertés publiques, c'est-à-dire un ensemble de droits appartenant à l'individu à l'encontre de l'Etat et servant de frein à son omnipotence. La déclaration des droits de l'homme figurant en tête de la Constitution des 3 et 24 septembre 1789, énumère certains principes relatifs à la liberté individuelle, à la liberté de la propriété et à la liberté de la presse, principes qui constituent un minimum de protection contre l'arbitraire.

De même dans l'Etat multiple, entre les Etats membres et l'Etat central, il s'effectue une répartition des compétences, les Etats membres se réservent généralement l'exercice d'un certain nombre de droits, *jura reservata* ; les raisons s'en comprennent aisément : les Etats multiples se sont formés par l'union d'Etats souverains et indépendants. Au moment de leur association, ils ont conservé pour eux tous les droits leur appartenant précédemment à l'exception de ceux indispensables au fonctionnement de l'union.

Par analogie, l'Etat, lors de son adhésion à la S. D. N., a la faculté de maintenir par une disposition formelle des questions en dehors de la solution obligatoire du conflit international. On voit parfois dans cette disposition une soupape de sûreté, mais n'est-ce pas aussi une fissure du Pacte ? Depuis la formation de la S. D. N., la politique de droit a été renforcée par deux événements. Le 16 octobre 1925, à Locarno, cinq traités étaient paraphés par les représentants de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. L'acte final les énumérant fait connaître leurs buts : préserver du fléau de la guerre les Etats signataires, régler pacifiquement les conflits, contribuer à amener une détente morale entre les peuples, augmenter la sécurité en vue de hâter le désarmement prévu à l'article 8 du Pacte de la S. D. N. Ainsi auxiliaires, compléments de ce Pacte, ils tendent au désarmement moral et matériel.

On s'occupera seulement du Pacte rhénan. Conclu entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, il garantit avant tout le *statu quo* territorial et l'inviolabilité des frontières fixées à Versailles ainsi que l'observation des dispositions du traité concernant les zones démilitarisées ; l'attaque, sauf le cas de légitime défense, est interdite. L'Allemagne s'engage à ne plus revendiquer l'Alsace et la Lorraine, la France ne peut entreprendre une action en vue d'obtenir la rive gauche du Rhin. Les frontières actuelles sont intangibles. On conçoit l'importance d'une telle clause, destinée à rassurer réciproquement les deux nations, puisque, en cas de « violation flagrante », les puissances contractantes doivent se « prêter immédiatement assistance » contre le défaillant (art. 4). Une restriction cependant : n'y avait-il pas lieu de concilier cette clause avec les sanctions qui peuvent être ordonnées par la S. D. N. ? L'article 2 spécifie que, dans ce cas, elle est inapplicable pourvu toutefois que les opérations soient dirigées contre l'Etat agresseur. Une procédure est instituée pour résoudre pacifiquement les différends qui surviendraient entre l'Allemagne, la Belgique et la France, procédure obligatoire sous peine de l'application de la sanction prévue à l'article 4. Le Pacte rhénan mentionne qu'il ne peut restreindre la mission de la S. D. N. et restera en vigueur jusqu'à ce que le Conseil, à la majorité des deux tiers, constate qu'elle est à même d'assurer

aux Etats signataires des garanties suffisantes. Il paraît étrange que l'on se contente simplement de la majorité des deux tiers, alors que la règle du Conseil est l'unanimité. Il est notoire que les garanties du Pacte de la S. D. N. sont insuffisantes, le Pacte rhénan, du reste, dans son préambule l'admet, puisqu'il estime nécessaire de donner des « garanties supplémentaires » aux parties. Or, pour que le covenant devienne suffisant, il faut qu'il soit amendé et pour cela un vote unanime est indispensable. Dans ces conditions, il n'y avait aucun inconvénient à faire dépendre l'inapplication du Pacte d'un vote restreint. En Europe particulièrement couvent à l'état latent des foyers incendiaires, provoqués par des rivalités de races, de religions, par la jalousie, l'ambition. De tels accords sont capables de remédier aux risques d'une conflagration¹. Un lien entre adversaires possibles en entraîne d'autres. Ces pactes, en facilitant les relations amicales entre les gouvernants, entre les peuples, sont probablement dans le domaine politique les précurseurs d'ententes plus étroites, plus intimes. Doit-on les supposer les intermédiaires, les agents de liaison entre l'Etat simple et l'Etat composé ?

Le 27 août 1928, était signé à Paris par huit nations et

1. « Le Pacte rhénan constitue une garantie supplémentaire et particulière qui nous apparaît d'autant plus efficace que les puissances contractantes ont volontairement offert leur signature, qu'il est bilatéral et qu'il laisse subsister toutes les stipulations du Pacte de la Société des Nations. »
De Versailles à Locarno.

cinq dominions le Pacte général de renonciation à la guerre¹. Le principal grief qui lui est adressé est d'être une simple déclaration de principe dénuée de toute efficacité pratique ; évidemment il ne souffle mot de sanctions quelconques et ne prévoit pour aucun Etat signataire les fonctions de gardien, néanmoins il y a un accord de plus, et un accord auquel participent les Etats-Unis restés volontairement pendant neuf ans à l'écart de tout engagement commun. Ainsi que l'a écrit² M. Paul Claudel, ambassadeur de France, « l'indignation contre la guerre vient à son heure comme en leur temps l'indignation contre la tyrannie étrangère, contre l'esclavage, contre l'alcool, contre l'Allemagne impérialiste, contre toutes les formes de destruction inutiles et bêtes, comme cette campagne contre le gâchage industriel, le « waste » qui est le plus beau titre de gloire de M. Herbert Hoover. » On commence à se rendre compte que la guerre est ruineuse, indigne de la civilisation et a une répercussion fâcheuse, non seulement pour les belligérants, mais encore pour les neutres. Dans un discours prononcé à Gettysburg le 4 juillet 1928, le président Coolidge était forcé de reconnaître qu'actuellement les intérêts de l'Amérique sont devenus tellement étendus qu'il n'est aucun coin du monde où la guerre ne soit susceptible de lui porter préjudice.

1. Voir les documents diplomatiques dans l'*Europe nouvelle*, 25 août 1928.

2. *Europe nouvelle*, 25 août 1928, p. 1153.

Une des faiblesses du Pacte de la S. D. N. est le jeu des sanctions. Sans parler des sanctions militaires, serait-il possible de mettre en œuvre les sanctions économiques de telle façon que le résultat voulu soit obtenu ? La flotte anglaise prêterait-elle son concours et empêcherait-on l'Etat visé de faire du commerce avec les Etats-Unis ? Un des signataires du Pacte contre la guerre, membre de la S. D. N., manque à sa parole ; le Conseil décide de prendre contre lui des mesures de répression ; il semble qu'il y ait maintenant pour la grande République nord-américaine une obligation morale de cesser toutes relations avec l'Etat agresseur.

Il remédie aussi à la lacune des accords de Locarno, accords qui n'excluent pas la possibilité d'un conflit entre l'Allemagne et ses voisins de l'Est.

Ainsi, sous l'égide de la S. D. N., l'amélioration de l'arbitrage est à l'ordre du jour. Son organisation actuelle permet sans aucun doute aux pays désireux d'adopter la politique de droit de régler leurs différends autrement que par la guerre. L'adhésion des Etats-Unis au statut de la Cour, leur participation au Pacte contre la guerre sont de nature à écarter la méfiance qu'ils semblent conserver à l'égard de la vieille Europe et de Genève. Des accords rassurent des puissances ex-ennemies. Depuis la fin de la guerre mondiale, on assiste donc à un effort persévérant des nations en vue de tenter l'élimination des risques de conflit armé.

CHAPITRE III

LA NÉCESSITÉ D'UN VASTE MARCHÉ INTÉRIEUR

Il est loisible d'observer un peu partout des tendances indécises, mais encourageantes, qui se manifestent en vue de développer la solidarité entre nations.

Les besoins ne nécessitent-ils pas des échanges entre la plupart des contrées du globe ?

Les Etats doivent s'efforcer de créer entre eux des liens d'abord économiques, puis politiques qui, en les faisant coopérer à une tâche commune, assureront leur bien-être, leur prospérité, leur richesse et apaiseront leur méfiance, leur rivalité, leur haine.

Avant-guerre, l'Europe était créancière du monde¹. Son commerce extérieur représentait les trois cinquièmes

1. Au cours de quatre siècles de négoce et de colonisation, écrit M. Demangeon, l'Europe avait bâti sa fortune sur l'exploitation de l'univers. Agent financier, commercial, manufacturier et colonisateur, elle avait en quelque sorte mis le monde en régie... Il n'est douteux pour personne que l'Europe qui régissait le monde jusque vers la fin du xix^e siècle perd sa suprématie au profit d'autres pays, nous assistons au déplacement du centre de gravité du monde hors de l'Europe nous voyons sa fortune passer aux mains des peuples de l'Amérique et de l'Asie (*Déclin de l'Europe*).

du commerce mondial. Quelle est sa situation actuelle ?

Les travaux effectués en vue de la documentation de la Conférence économique internationale, qui eut lieu à Genève au mois de mai 1927, fournissent de précieuses indications à ce sujet.

La population du monde, à l'exclusion de la Chine, a augmenté de 7 % depuis 1913, celle de l'Europe, y compris la Russie, ne représente en pourcentage de 1913 que 101 en 1925 ; d'ailleurs, ce résultat n'a pas une grande importance, elle reste encore le continent relativement le plus peuplé.

Par contre, les chiffres relatifs aux pourcentages de la production des matières premières sont significatifs. Le tableau I du mémorandum donne les pourcentages suivants par rapport à 1913 :

	1924	1925
Europe (y compris la Russie)	89,9	104,5
Amérique du Nord.....	114,5	126
Amérique cent. (y compris Mexique et Ant.) ..	186,8	160,71
Amérique du Sud	129	134
Afrique	132	138,9
Asie (non compris Russie asiatique)	116,22	116,24
Océanie	117,24	121,24

D'un côté, il apparaît donc que la production des matières premières a augmenté plus vite que la population, de l'autre, que les indices européens sont extrêmement faibles comparativement à ceux des divers continents. Et encore faut-il tenir compte de la récolte excès-

sivement favorable dont a bénéficié l'Europe en 1925. L'augmentation de la production des matières premières dans le monde atteint 16,18 % de la production de 1913, tandis que celle de l'Europe n'est que de 4,5 %. L'examen des chiffres sur le volume du commerce mondial en pourcentages de 1913 permet de constater que la situation est à peu près identique à la précédente :

	1924	1925
Europe (y compris la Russie)	84	89
Amérique du Nord	126	137
Amérique centrale (y compris Mexique et Antilles)	132	128
Amérique du Sud	91	97
Asie (non compris Russie asiatique)	123	136
Océanie	118	132

Le commerce de l'Europe décline par rapport à la situation d'avant-guerre, tandis que celui des autres continents augmente. Le tableau V du mémorandum indique qu'en 1913 le commerce extérieur de l'Europe représentait 58,5 % du commerce mondial, alors qu'en 1924 et 1925, il se réduit respectivement à 50,4 % et 50 %. Le commerce de l'Amérique du Nord, au contraire, qui, en 1913, atteignait les 14 % de celui du vieux monde, monte à 18,1 % en 1924 et 18,3 % en 1925, celui de l'Amérique centrale, y compris le Mexique et les Antilles, passe de 2,1 % à 2,99 % en 1924 et 2,6 % en 1925. Certes, le commerce de l'Amérique du Sud subit une légère diminution, mais cette diminution est encore moins faible que celle

du commerce extérieur européen. Celui de l'Asie, qui était de 12,3 % en 1913, arrive en 1924 à 15,5 % et en 1925 à 16 % ; enfin le commerce de l'Océanie, qui représentait en 1913 les 2,6 % du commerce mondial, atteint en 1924 3,2 % et en 1925 3 %.

L'Angleterre garde toujours la première place, mais la seconde n'appartient plus à l'Allemagne. Le commerce extérieur des Etats-Unis d'Amérique qui est de 8.997 millions de dollars en 1925 représente les 14,57 % du commerce mondial, tandis qu'en 1913, il n'atteignait que les 11,15 %.

Il convient de remarquer qu'au point de vue de la population comme à celui de la production et du commerce, le monde entier est en état de croissance. Seule l'Europe, tout en restant stationnaire en ce qui concerne la production, subit une forte diminution de son commerce extérieur. Mais, de tous les pays, ce sont incontestablement les Etats-Unis qui progressent le plus.

En 1925, ils détiennent le premier rang pour la production du froment (17 % de la production totale), du maïs (75 %), de l'avoine (32 %), du tabac (38 %), du coton (50 %), des minerais de fer, de la houille (44 %), du pétrole (77 %), du soufre (85 %), de l'acier, de l'aluminium, du cuivre, de la fonte brute, du plomb, du zinc ; le deuxième pour celle de l'orge, de l'argent, de l'or ; le quatrième pour celle du platine. Certes, les richesses naturelles, les prairies et forêts immenses, la population

issue d'une élite d'émigrants européens, les larges espaces qui remédient aux inconvénients d'une densité trop forte de la population ont pu contribuer à leur bonne fortune ; mais si leur sol est fertile, celui de l'Europe n'est pas stérile ; aux forêts intactes de l'Amérique, n'y a-t-il pas lieu d'opposer celles du Nord de l'Europe ? Par ailleurs, les richesses minérales existent, mais il serait difficile de citer des richesses naturelles, à l'exception du cuivre et du pétrole, pour la production desquelles il existerait là-bas des conditions sensiblement meilleures que dans le vieux monde. Doit-on faire intervenir les qualités de la population ? Depuis 1841, les Etats-Unis ont reçu environ 33 millions d'émigrants. Il n'est pas possible d'écrire que ce sont les éléments les plus mauvais qui ont quitté l'Europe, il faut reconnaître cependant qu'un assez grand nombre d'entre eux n'avaient pas dû être capables d'assurer leur existence dans leur patrie. Que répondre à l'allusion aux étendues inoccupées ? En Europe, on observe que ce sont précisément les pays qui ont le plus à souffrir d'une population trop nombreuse qui portent en eux les progrès économiques. Quant à la situation géographique, les points de concentration de la richesse américaine se trouvent à la même latitude que l'Europe méridionale, la Méditerranée, l'Afrique du Nord et l'Asie Mineure ; ce n'est pas un avantage particulier, car, en Europe, ce sont justement les pays du Nord qui ont atteint le plus haut degré de

développement. L'organisation rationnelle des Etats-Unis d'Amérique a été favorisée par la guerre ; en effet, il était indispensable d'encourager la production standardisée pour satisfaire aux demandes des puissances belligérantes et neutres¹. Grâce aux événements, des décisions officielles ont pu être prises en vue de suspendre certains types inutiles de productions. Une collaboration entre les grands industriels et les autorités s'établit : des statistiques furent mises à la disposition des intéressés ; on chercha à stabiliser l'emploi de la main-d'œuvre, à éliminer le gaspillage², à simplifier les pro-

1. De 1913 à 1918, l'exportation des Etats-Unis s'est accrue 75 fois pour les lingots d'acier, 5 fois pour les tôles d'acier et les fils de fer, 8 fois pour les barres et les tiges, 14 fois pour les tôles étamées. De 1914 à 1917, elle est passée (en millions de dollars) de 146 à 322 pour les objets en cuivre, de 115 à 261 pour les machines, de 32 à 118 pour les automobiles, de 20 à 43 pour les articles en cuir, de 51 à 136 pour les articles de coton (*Le Déclin de l'Europe*).

2. Pendant la guerre l'industrie américaine avait été habituée à une production intensive. Après la guerre tout en continuant à produire dans les mêmes proportions, elle s'efforça de s'adapter. Au même moment, elle se trouva devant une grève de consommateurs. En vue de les tenter, elle s'ingénia à introduire sur le marché des produits nouveaux et variés obtenus sans aucun souci d'économie. De là, un grand gaspillage « waste », contre lequel M. Herbert Hoover entreprit de lutter.

Il y avait, disait-on, gaspillage dans les huit cas suivants :

- 1° quand les ouvriers sont congédiés au moment de la morte-saison;
- 2° quand il y a spéculation ou surproduction au moment où les affaires marchent bien;
- 3° quand il y a difficulté ou conflit avec la main-d'œuvre;
- 5° quand le transport des marchandises, des combustibles, de l'énergie se fait mal;
- 5° quand le travail saisonnier est excessif;
- 6° quand les procédés de fabrication sont mal exploités;
- 7° quand il y a perte de travail;
- 8° quand les produits d'un usage courant manquent d'uniformité ou de simplicité. Tous les problèmes concernant la production ont été étudiés. Une sorte de normalisation dans les méthodes de travail s'est opérée (*Journal industrielle*, 4 septembre 1929.)

cédés de fabrication. Tous ces efforts réussirent à maintenir des prix stables, à élever le *standard of life*. Par suite de l'organisation de la main-d'œuvre, de la production et du commerce, il a été possible de constater en 1926 la hausse des salaires malgré la baisse des prix, et ce n'est pas seulement le salaire nominal, mais le salaire réel ¹ qui s'est accru ; le pouvoir d'achat de l'ouvrier qui, d'après certaines évaluations, est supérieur de plus d'un tiers à ce qu'il était en 1914 a largement profité aux industries. En Amérique, il se vend annuellement environ 4 millions d'autos, en France à peine 200.000 ; en Amérique, il y a un téléphone pour 9 habitants, en France, un pour 80 ; les différences s'expliquent non par la population, car celle des Etats-Unis n'est que trois fois plus nombreuse qu'en France, mais par les hauts salaires : il a été calculé que l'Américain le plus pauvre était encore deux fois et demie plus riche que le plus pauvre Français. D'ailleurs, le genre de vie des patrons et des ouvriers y est sensiblement le même.

¹ D'après le Bureau International du Travail, le salaire réel calculé en % des salaires réels de Philadelphie (U. S. A.) s'élevait au 1^{er} octobre 1926 à :

Philadelphie	100	Berlin	38
Ottawa	87	Varsovie	29
Sydney	75	Prague	28
Copenhague	61	Milan	27
Londres	55	Bruxelles.....	24
Amsterdam	53	Vienne.....	24
Stockholm.....	50	Talin (Reval)....	23
Oslo	43	Lisbonne	17

La rémunération des ouvriers en Allemagne, Italie, Espagne, Pologne, Tchécoslovaquie, Belgique et Autriche varie ainsi entre 26 et 40 % du salaire américain (*Revue internationale du travail*, 1927, n. 1, p. 138),

Pour se faire une idée des qualités organisatrices de cette nation, il est utile de citer quelques exemples¹. Dans l'industrie du fer et de l'acier, les dépenses totales effectuées pour les améliorations techniques ont été évaluées entre 1914 et 1926 à 1.650 millions de dollars, alors que le total des capitaux investis dans la métallurgie ne dépasse pas 4.750 millions de dollars en 1926. La principale entreprise productrice de fer et d'acier, l'United States Steel, réduit ses usines, entre 1901 et 1926, de 164 à 138 et a réussi à élever les salaires de 250 %. Pendant cette période, les prix de vente du fer et de l'acier ont augmenté respectivement seulement de 12,32 % et 30,35 %. L'Allied Chemical and Dye Corporation, dont les immeubles, le matériel, les usines et l'outillage sont estimés à 153 millions de dollars, a affecté, durant l'année 1924, une somme de 81.400.000 dollars à l'amortissement du remplacement du matériel démodé.

Il est à noter que les entreprises concurrentes procèdent librement à des échanges de vues entre elles ; une grande importance est attribuée aux travaux de recherches et aux expériences, le personnel dirigeant est choisi généralement en raison de ses capacités.

Mais tout cela suffit-il à expliquer la prospérité des Etats-Unis ?

Les services économiques de la Société des Nations se

1. P. M., La vie économique aux Etats-Unis *Revue d'économie politique*, novembre-décembre 1927, p. 1528.

sont préoccupés d'établir une statistique faisant ressortir l'importance des exportations des divers pays du monde.

Réduite en dollars et compte tenu de la dépréciation du pouvoir d'achat de cette monnaie, les exportations du Royaume-Uni ont diminué en 1925 relativement à 1913 de 94 millions, soit 3,2 %, celles des Dominions et des colonies ont, au contraire, augmenté de 951 millions, soit 40 %, ce qui donne pour l'Empire britannique un accroissement général de 857 millions de dollars, soit 17 %. Si l'on considère les Etats-Unis d'Amérique, on voit également que leurs exportations, durant cette période, progressent de 563 millions, soit 23 %. L'Europe occidentale accuse une diminution de 228 millions ou 7 %, l'Europe centrale et orientale de 825 millions ou 85 %, c'est-à-dire pour la totalité, hormis la Russie, un recul de 1 milliard 53 millions de dollars ou 16 %.

N'y a-t-il pas lieu de s'étonner de ces résultats absolument inverses de ceux obtenus par les Etats-Unis et l'Empire britannique ?

On pense certainement à imputer à la guerre mondiale la cause de cette régression, mais les usines détruites n'ont-elles pas été partout reconstruites ? L'outillage neuf et plus perfectionné qu'elles ont reçu n'a-t-il pas rendu supérieure leur puissance de production ? La population de l'Europe dépasse celle de 1913. La création de nouveaux Etats devrait avoir aussi pour conséquence une augmentation des exportations, puisque le mouve-

ment des marchandises entre différentes localités figure aujourd'hui dans les statistiques de commerce extérieur, alors qu'en 1913 il n'y était pas compris. Ainsi, comment expliquer cette différence ?

Depuis la guerre, les entraves aux échanges internationaux se sont accrues à un tel point qu'elles causent aujourd'hui un malaise général. L'industrie moderne ne peut abaisser son prix de revient, malgré la cherté des matières premières et la hausse des salaires, qu'en produisant en grande masse et fabriquant en séries, mais encore faut-il pour cela qu'elle soit certaine d'écouler aisément sa production. Il lui est donc indispensable de disposer d'abord d'un vaste marché intérieur¹.

Les Etats-Unis forment un bloc de quarante-huit Etats entre lesquels s'opère un libre échange absolu. Ces Etats ont l'avantage, grâce à leurs industries multiples et connexes, de présenter aux producteurs, aux fabricants, un vaste marché de 120 millions de clients qui leur permet d'abaisser considérablement leurs prix de vente et de mépriser les barrières douanières qui leur sont opposées par l'Europe. Forte de cette situation, la République américaine n'hésite pas à instituer des tarifs protecteurs qui rançonnent les exportateurs étrangers. Précisément, l'annonce de nouveaux droits quasi-prohibitifs a ému ces derniers temps les milieux industriels et commerciaux européens. Les représentants des grandes productions

1. *Cahiers du redressement français*, Les échanges commerciaux.

françaises, menacées dans leur possibilité d'écoulement, se sont préoccupés des mesure de défense dont les intéressés se verraient, le cas échéant, obligés de faire usage : action concertée des gouvernements européens, entente à réaliser avec les fédérations professionnelles européennes, enquête sur les marchés de matières premières qui pourraient se substituer à celles achetées aux Etats-Unis, études des importations qui sont vulnérables.

A ce sujet, si l'on compare pour la France les importations provenant des Etats-Unis et les exportations à destination de ce pays, on remarque que les premières s'élèvent pour toute l'année 1928 à 6.200 millions de francs, les secondes à 3.331 millions. Mais la majeure partie des importations comprend des matières premières indispensables aux industries : du coton, des huiles minérales, du cuivre, des denrées de nécessité immédiate, des céréales. On ne peut songer à prohiber de pareils articles, ni à leur imposer des droits d'entrée. Une faible fraction seulement de ces importations est vulnérable environ 1 milliard de francs d'objets fabriqués et quelques millions de francs de denrées agricoles transformées. Au contraire, il est permis aux Etats-Unis de frapper sans aucune gêne l'exportation française.

En outre, en 1927, 1/23 de leurs exportations se dirigeait vers la France, tandis que cette dernière expédiait chez eux seulement le 1/15 des siennes, et si l'on tenait compte des exportations dites vulnérables, la marge

serait encore davantage sensible. Ainsi, dans l'exportation américaine, la France occupe une place moins considérable que les Etats-Unis dans la sienne.

Dans ces conditions, une lutte douanière atteindrait gravement son commerce extérieur sans de sérieuses chances de succès. Pour qu'une telle action devienne vraiment efficace, il faudrait qu'elle soit soutenue par les autres pays.

L'Angleterre, elle aussi, a su former avec ses Dominions et ses colonies un ensemble économique à l'intérieur duquel les marchandises, les capitaux et les personnes circulent à peu près librement. Certes, le *free trade* n'est plus absolu, mais la métropole ne bénéficie-t-elle pas d'un régime préférentiel ? La plupart des Dominions favorisent l'importation des produits britanniques. Actuellement, l'Australie consent aux marchandises anglaises une réduction qui varie de 10 à 20 %, le Canada de 2,5 à 17,5 %, la Nouvelle-Zélande de 10 à 20 %, l'Afrique du Sud de 3 %. Seule l'Inde est restée jusqu'à présent en dehors du mouvement. Le droit net à appliquer aux produits anglais est d'abord établi, puis est fixé le droit plein vis-à-vis de l'étranger, de manière à protéger suffisamment les industries indigènes. En somme, les Dominions élèvent leurs tarifs vis-à-vis de l'étranger pour avantager le commerce anglais.

Les Etats de l'Europe ont toujours voulu garder leur autonomie douanière. Préoccupation fiscale, préoccupa-

tion de ravitaillement, préoccupation protectionniste de façon à développer l'économie nationale et ainsi la richesse du pays, tous ces motifs les ont incités à s'isoler les uns des autres. Cependant, des traités de commerce ont été conclus. Il est intéressant de connaître la politique douanière¹ de la France vis-à-vis des puissances continentales dans ces dernières années.

1. M. Ch. Gide pense qu'on a beaucoup exagéré l'importance de la politique douanière. Si l'on compare, dit-il, le progrès du commerce dans les pays-libre-échangistes et dans ceux qui pratiquent le système protectionniste, on ne voit pas de relation de cause à effet avec le développement commercial et le régime douanier.

A l'appui de cette affirmation, il cite des chiffres (en millions de francs) indiquant pour divers pays le développement du commerce sur une période de 33 ans :

	France	Angleterre	Etats-Unis	Belgique	Allemagne
1880	8.500	17.600	7.500	2.898	7.190
1913	15.301	35.408	21.700	8.766	26.000
Accrois.	80 %	101 %	189 %	202 %	266 %

Or, durant cette période, l'Angleterre et la Belgique ont pratiqué une politique libre-échangiste et les Etats-Unis, la France et l'Allemagne une politique plus ou moins protectionniste. Si le développement du commerce s'explique principalement par la politique douanière, une différence aurait dû être constatée entre les progrès des deux groupes; pourtant on n'en voit aucune : les Etats-Unis protectionnistes et la Belgique libre-échangiste ont subi des progrès analogues, la France protectionniste progresse très peu à l'encontre de l'Allemagne protectionniste (*Cours d'économie politique*, Paris, Sirey, 1925).

Deux pays, l'un protectionniste, l'autre libre-échangiste sont par définition complémentaires, si le pays protectionniste accroît ses exportations, comme il ne peut vendre sans acheter, ses importations augmenteront nécessairement en supposant des progrès dans la technique développant la productivité, le chiffre du commerce extérieur augmentera d'une façon comparable dans les deux pays. Pour se rendre compte des effets du protectionnisme et du libre-échange, il semble préférable de prendre deux périodes successives dont l'une est caractérisée par une politique libre-échangiste et l'autre par une politique fermement protectionniste.

Depuis le 23 avril 1918, elle avait dénoncé toutes ses conventions commerciales. Les nouveaux Etats créés, la Pologne, la Tchécoslovaquie, l'Autriche, avaient établi des tarifs protecteurs. De leur côté, les anciens avaient relevé les droits sur les articles français à la suite de l'application du système des coefficients qui consistait à affecter les droits d'avant-guerre de multiplicateurs appropriés. Il était reproché à la clause de la nation la plus favorisée¹ d'avoir faussé le mécanisme de la loi du 11 janvier 1892. En effet, le pays qui fait un usage continu de cette clause parvient à appliquer un traitement identique à tous les pays avec lesquels il commerce. Avant la guerre, cette manière de procéder pouvait ne pas présenter un grand inconvénient, car, dans les diverses nations, les conditions économiques tendaient à se niveler plus ou moins, mais la situation avait changé. Par ailleurs, le pays qui a un tarif minimum modéré n'a pas intérêt à contracter sur la base de l'égalité de traitement avec celui qui a institué des tarifs élevés.

Pour remédier à ces inconvénients, il fallait pratiquer la politique de réciprocité, c'est-à-dire veiller à ce qu'il y ait équivalence de fait entre les avantages à concéder et ceux à recevoir. La loi du 29 juillet 1919 qui autorisait le gouvernement à « négocier avec les pays étrangers pour une durée déterminée la concession de réductions de

1. Cette clause est très ancienne, on la retrouve dans les traités du xvi^e siècle.

droits sur le tarif général, calculées en pourcentages sur l'écart existant entre le tarif de droit commun », permit de la réaliser. Quel intérêt présentait cette loi ? Antérieurement, la seule concession qu'il était possible de faire était exclusivement le bénéfice du tarif minimum. Entre le tarif général et le tarif minimum, il n'y avait pas de positions intermédiaires. A l'avenir, les négociateurs disposaient de toute la marge comprise entre les deux tarifs. La clause de la nation la plus favorisée ne fut du reste pas éliminée complètement. Elle garantit le régime le plus favorable parmi tous ceux qui seront concédés ; les pays étrangers avaient donc un intérêt évident à la réclamer à la France, qui était très mal placée pour la refuser à ses cocontractants, étant donné qu'elle se trouvait dans l'obligation de la demander pour elle-même : en effet, les systèmes douaniers des autres nations permettent aux gouvernements de réduire conventionnellement les droits de leurs tarifs. Si la France n'obtenait pas en sa faveur le bénéfice de la clause dont il s'agit, il était à craindre qu'elle ne fasse des concessions inutiles au cas où son cocontractant accorderait à une tierce puissance des réductions très supérieures à celles obtenues pour les produits français. Dans les conventions commerciales, la France s'attache en fait à limiter le domaine d'application de la clause la plus favorisée.

Ainsi, dans le traité conclu avec la Tchécoslovaquie

le 17 août 1923, complété par l'Avenant du 19 août 1924, il est spécifié que cette nation n'aura le bénéfice de cette clause que par rapport à l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie.

Dans l'accord franco-espagnol du 9 juillet 1922, il n'est plus fait mention de la clause de la nation la plus favorisée ; il est vrai que l'application du tarif minimum à un certain nombre de produits espagnols équivalait à la leur donner *ipso facto*. Par contre, dans le *modus vivendi* du 13 novembre 1922 avec l'Italie, cette puissance obtient de la France son tarif minimum avec le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée sans restriction en échange de l'application qu'elle consent à la France de son tarif conventionnel avec la clause de la nation la plus favorisée et, en outre, du dégrèvement qu'elle concède sur 140 articles.

De même, l'accord du 12 mai 1923 avec l'union économique belgo-luxembourgeoise, accord qui fut d'ailleurs rejeté par le Parlement belge, stipule que la Belgique reçoit de la France son tarif minimum pour tous les produits belges importés en France et dans les colonies françaises assimilées à la métropole, ce qui équivalait à l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée.

Les pays réclamaient à la France l'égalité avec leurs concurrents étrangers, un régime stable facilitant l'établissement de courants de trafic réguliers et des droits modérés permettant l'accès de son marché intérieur.

L'accord franco-allemand du 17 août 1927 est le point de départ d'une nouvelle politique. Ses dispositions essentielles sont les suivantes : la France obtient de l'Allemagne l'octroi du tarif conventionnel institué en faveur d'autres nations, des consolidations et des réductions de droits pour divers produits, notamment les produits agricoles, les vins, les articles des industries textiles. Les produits allemands sont divisés en trois catégories¹ : la première bénéficie du tarif minimum ancien, la deuxième doit être soumise aux droits du tarif minimum nouveau résultant du relèvement effectué par le gouvernement français à la suite de la loi du 13 juillet 1927, la troisième obtient des coefficients de réduction sur le tarif général. Ce régime, à la date du 15 décembre 1928, doit être remplacé par l'octroi à l'Allemagne du tarif minimum français, quel qu'il soit à ce moment-là, et de la clause de la nation la plus favorisée pour toutes ses exportations en France ainsi que par la concession de la part de l'Allemagne de la clause de la nation la plus favorisée. L'additif douanier du 2 mars 1928 ayant été considéré comme constituant une réfection tarifaire, à partir du 15 avril 1928, ces deux nations se sont réciproquement appliqué la clause de la nation la plus favorisée et le bénéfice de leur tarif le plus favorable. De plus, pour

1. Dans la première catégorie étaient compris le bétail, des produits chimiques, un grand nombre de produits naturels, dans la deuxième rentraient les produits des industries mécaniques et des industries chimiques, dans la troisième avaient été rangés certains articles tels que les métaux, les poteries, les dentelles, les broderies, les chaussures.

certaines marchandises, les droits sont consolidés en ce sens que tant que l'accord subsistera, ils ne pourront être modifiés que si l'indice officiel des prix de gros marque une différence de plus de 20 % par rapport à l'indice de juillet 1927 ; dans ce cas, ces droits, suivant qu'il y a hausse ou baisse, devront être augmentés ou abaissés proportionnellement à la différence constatée sans que la réduction puisse jamais dépasser 60 % des droits inscrits au tarif. Une disposition de cette nature rend les tarifs plus stables, ce qui facilite les transactions commerciales à longue échéance.

Cet accord que l'on a baptisé « Locarno économique » est un acte extrêmement important qui, au point de vue politique, constitue un effort dans l'intérêt de la paix générale et, au point de vue économique, un retour au principe traditionnel de l'égalité de droit.

Il devait nécessairement avoir des répercussions sur le régime conventionnel français. En vertu d'arrangements antérieurs, certains pays de l'Europe centrale, l'Autriche, la Hongrie, la Pologne, la Tchécoslovaquie, avaient le droit de bénéficier d'un régime analogue à celui qui serait appliqué à l'Allemagne. En vue de faciliter la conclusion de l'accord du 17 août 1927, les négociateurs avaient été dans l'obligation de s'entendre sur la future révision du tarif français et naturellement les autres Etats intéressés au relèvement projeté n'avaient pas participé aux discussions ; enfin, ceux qui ne jouis-

saient pas du traitement résultant de la concession de la clause de la nation la plus favorisée cherchaient à l'obtenir.

Toutes ces clauses ont poussé le gouvernement français à passer de nouvelles conventions.

La Suisse et la Belgique étaient particulièrement lésées par les nouveaux droits. Il importait à la France de ménager ces Etats avec lesquels elle entretient un balance commerciale favorable.

Par un arrangement du 21 janvier 1928, complété par un avenant du 11 mars 1928¹, la Suisse accorde la conso-

1. En 1928, la France a importé de Suisse pour 21 millions de francs de plus que l'année précédente et a exporté en Suisse pour 16 millions de plus. Cette double augmentation est due en majeure partie au traité de commerce qui a été conclu entre les deux pays. En 1928, le commerce extérieur de la Suisse avec les principaux pays européens a été le suivant :

Pays	Imp. en Suisse (en milliers de francs suisses)	Exp. de la Suisse (en milliers de francs suisses)
Allemagne	623.922	387.206
France	490.832	156.579
Grande-Bretagne	226.383	305.997
Italie	199.944	140.589
Tchécoslovaquie	95.339	53.007
Belgique	94.334	42.927
Autriche	57.062	70.797
Espagne	50.385	81.778
Pays-Bas	53.375	54.107
Pologne	22.877	48.830
Danemark	24.663	17.359
Suède	11.310	27.727
Hongrie	18.994	19.400
Roumanie	13.867	18.380

Au nombre des meilleurs clients de la Suisse et de ses fournisseurs les plus importants se trouve donc la France (*Journée industrielle* du 22 mai 1929).

l'idation des droits de son tarif en vigueur pour 225 positions comprenant principalement des objets de lingerie et d'hôtellerie. Quant à la France, sur un grand nombre d'articles (machines, produits chimiques, objets ménagers), elle abaisse les droits fixés par le décret du 30 août 1927. Toutefois, en spécifiant nettement les marchandises bénéficiaires, elle s'efforce de réserver les avantages consentis aux seuls produits helvétiques de façon à éluder la portée de la clause de la nation la plus favorisée.

L'accord intervenu le 23 février 1928 avec l'union belgo-luxembourgeoise a une importance beaucoup plus considérable. La France reçoit de la Belgique et du Luxembourg une quantité de marchandises bien inférieure à celle qu'elle leur expédie : les importations en provenance du territoire de l'union représentent environ 7% du total des importations françaises, par contre les marchandises sortant de France à destination de la Belgique atteignent 20% de celles qui lui parviennent des autres pays.

Ainsi qu'il l'a été dit, le Parlement belge avait refusé de ratifier l'accord du 12 mai 1923, car il contenait une clause obligeant la Belgique à écarter de son marché les produits allemands : les contractants s'étaient engagés à ne pas faire profiter l'Allemagne de droits dont le montant soit inférieur à certains taux prévus dans l'accord lui-même.

Depuis cette époque, les relations entre la France et la Belgique étaient basées sur la conclusion d'une suite d'accords temporaires. Désormais, l'union consent à ne pas relever les coefficients actuels et même à abaisser certains droits. Les avantages concédés concernent les vins et surtout l'industrie textile ; en échange, la France accorde des réductions aux produits maraîchers, aux matériaux de construction et à différents articles¹. Un régime spécial est institué pour les échanges effectués entre le Luxembourg et les départements alsaciens et lorrains. Ce traité contient des dispositions intéressantes. Outre la concession de la clause générale de la nation la plus favorisée, il est conclu pour une durée de 15 mois. Si l'un des contractants désire relever son tarif pour les marchandises faisant l'objet du traité, l'autre peut provoquer des négociations immédiates et, à défaut d'entente dans les 45 jours, dénoncer le traité qui expire un mois après. Ainsi, le commerce est assuré d'une stabilité relative.

L'accord franco-allemand entraîne d'autres conventions et notamment avec l'Italie, la Tchécoslovaquie et l'Autriche. Aux termes de l'accord franco-italien du 7 mars 1928, chacun des deux Etats concède à un certain nombre de marchandises en provenance de l'autre le bénéfice des tarifs annexés, ou plus favorables, qui pourraient être consentis à une tierce puissance. Une clause analogue à celle qui figure dans l'arrangement franco-

1. Produits chimiques, textiles, armes, bicyclettes, etc...

allemand est insérée, clause qui permet la hausse des tarifs en cas de hausse des prix. L'accord du 2 juillet 1928 avec la Tchécoslovaquie fait obtenir à presque tous les produits tchécoslovaques l'octroi du tarif minimum et du régime de la nation la plus favorisée ; les droits sont conventionnalisés et ne peuvent être modifiés que lorsque l'indice des prix de gros marque une différence de plus de 20 % par rapport à l'indice du mois de juillet 1928. En retour, la Tchécoslovaquie accorde le bénéfice de ses droits les plus réduits et concède des abaissements en faveur de l'automobile et des tulles. Le décret du 25 mai 1928, dans les relations de la France avec l'Autriche, rend applicable le tarif minimum à l'exception d'un petit nombre de produits. Par répercussion, les produits hongrois soumis à un tarif intermédiaire deviennent imposables comme les produits autrichiens. Avec tous ces accords conclus par la France, les tarifs de la loi de 1919 ont presque tous disparu par suite de l'incidence des conventions les unes sur les autres. Les pays qui les avaient obtenus ont été soumis au régime plus favorable du tarif minimum, grâce aux arrangements intervenus avec des Etats tiers. Des garanties de stabilité sont données, c'est le retour à la clause générale et inconditionnée de la nation la plus favorisée. La politique douanière européenne semble donc s'orienter dans le sens d'une protection modérée. Ces accords marquent une tendance très nette vers le désarmement douanier, mais

il s'en faut de beaucoup que tous soient conçus avec ce libéralisme.

Du reste, n'est-il pas possible de les tourner : à l'exportation par des primes, les ristournes des cartels, les réductions des tarifs des chemins de fer et des frets ; à l'importation par des mesures fiscales ou sanitaires ? N'a-t-on pas vu l'Allemagne interdire par mesure sanitaire l'introduction des viandes américaines ? Pour des motifs d'hygiène, les Etats-Unis n'ont-ils pas soumis à leur entrée sur le territoire, les comestibles et les vins à des analyses qui facilitaient le refus d'admission ? A plusieurs reprises, les vins blancs présentant des traces d'acide sulfurique ont été repoussés, pourtant les vins français de Sauternes en contiennent naturellement. Jusqu'à l'Angleterre qui, avant 1914, faisant de temps à autre du protectionnisme agricole, sous prétexte d'épizootie, fermait au bétail ou aux fourrages l'entrée de telle ou telle région.

Depuis les traités de paix, 7.000 kilomètres de barrières nouvelles ont été dressées au travers de l'Europe, séparant bien souvent des usines de leurs matières premières et de leurs débouchés, empêchant les cultivateurs d'écouler facilement leurs récoltes.

De plus, chaque nation a voulu ses industries-clefs, de façon à renforcer sa sécurité¹ et garder son autonomie.

1. L'Angleterre refuse obstinément de réduire les droits de douane qui protègent son industrie.

Dans ce but, elle protège par de hauts tarifs des industries factices au détriment des industries limitrophes qui, ayant perdu de ce fait une partie de leurs débouchés et produisant à des conditions plus onéreuses, revendiquent à leur gouvernement des tarifs protecteurs, afin d'élever leurs prix de vente. On perçoit les inconvénients d'un tel système.

CHAPITRE IV

ENTENTES INTERNATIONALES ET UNIONS DOUANIÈRES

On ne peut songer à abolir purement et simplement les droits de douane. Une mesure aussi radicale entraînerait incontestablement la ruine des nombreuses industries qui se sont créées et ont profité à l'abri de ces droits, ruines auxquelles s'ajouteraient bientôt une crise financière et un chômage prolongé. Doit-on constituer des ententes internationales et des unions douanières ?

Les ententes internationales ont pour rôle essentiel de chercher à connaître aussi exactement que possible les besoins réels de la consommation en vue de régler la production qui doit être répartie entre tous les producteurs équitablement.

Chaque membre reçoit pour sa part désormais un pourcentage ferme et définitif du droit de vendre ou de produire, attribué à la communauté tout entière. L'acceptation de ce pourcentage est le fondement même de l'entente.

Le contractant éventuel, avant de s'engager, pèse les avantages qu'il serait susceptible de retirer de son action individuelle et ceux à provenir de la discipline et de l'union. Il étudie s'il n'obtiendrait pas un meilleur résultat en s'associant à un concurrent. Bref, leurs conclusions exigent une série de transactions qui éteignent les rivalités et contribuent ainsi à la réalisation de la paix économique et même de la paix tout court. Cependant, il convient de remarquer que les négociations sont facilitées par le fait qu'elles mettent en présence des hommes d'affaires d'autant plus disposés à s'entendre qu'ils en sentent vivement la nécessité.

Une fois formée, l'entente oblige à la mise en commun des renseignements obtenus de toutes parts sur les besoins du consommateur. Il est du devoir de chaque associé de collaborer à cette tâche.

Quelles sont les conséquences de ces cartels ?

Au point de vue interne, par des ajustements successifs et rectifiés de la production à la consommation, on arrive à déterminer d'une façon à peu près sûre les besoins de la clientèle. La certitude des prévisions amène la stabilisation des prix. Si l'on tient compte des fluctuations saisonnières, on parvient à rendre fixes la production et la main-d'œuvre, ce qui supprime l'immigration ouvrière.

A ce sujet, les données statistiques du Bureau international du travail permettent de dégager le mouvement d'immigration continentale européenne :

Pays	Moy. ann. 1920-1924	Population	immigration
			p. 100.000 habitants
France	200.998	39.209.518	515
Pays-Bas	33.516	6.865.314	490
Allemagne	27.591	59.852.204	45
Roumanie	12.794	16.262.177	77
Autriche	9.697	6.535.759	148
Tchécoslovaquie	7.256	13.613.172	53
Norvège	4.927	2.649.775	186
Grande-Bretagne	2.732	44.197.710	6
Total	299.511	189.185.629	1.520

La statistique établie par le ministère de l'agriculture en 1927 indique que, de 1920 à 1927, l'immigration en France a atteint 1.416.296 personnes ; l'agriculture en a absorbé 544.499, l'industrie 871,997 et il en a été rapatrié 425.757. Le relevé fait par ce même ministère, et comprenant la population étrangère active seulement, donne un chiffre de 1.607.695 étrangers, dont 28,4 % sont des Italiens, 14,5 % des Belges, 14,5 % des Polonais, 11,9 % des Espagnols, 5,2 % des Suisses, 3,8 % des Russes, 2,05 % des Allemands, 1,9 % des Tchécoslovaques, 1,6 % des Portugais, 1,6 % des Arméniens, 1,3 % des Luxembourgeois, 0,93 % des Grecs, le reste étant composé d'individus de nationalités diverses. Si l'on tient compte de la régression de l'immigration transocéanique, on voit l'importance qu'acquiert ce problème pour l'Europe en général, la France en particulier.

Au point de vue international, il est bien évident que le pourcentage attribué par le cartel aux divers pays signataires est une base indiscutable pour la répartition des matières entre ces pays. Les Français n'ont pas besoin de craindre de vendre aux Allemands trop de minerai de fer, de même que les Allemands n'ont pas à redouter de leur proposer du coke métallurgique, si le nombre des transactions n'influent plus sur les productions respectives de l'acier dans les deux pays. La lutte sournoise pour la conquête des marchés extérieurs étant supprimée, le maintien du « dumping¹ » n'est nullement nécessaire. Les rivalités entre exportateurs cessant, il s'effectue un nivellement des prix des grands marchés d'exportation avec ceux des marchés intérieurs où les industries nationales de pays voisins n'ont plus intérêt à tenter une pénétration réciproque.

Si les ententes internationales tendent à maintenir des droits élevés vis-à-vis des pays étrangers à leur groupe, par contre, elles cherchent à faire échec à ces mêmes droits en tant qu'ils nuisent aux relations des associés. Leur objet est de réduire la distance entre le lieu de production et celui de consommation, de façon à éviter des frais. Dès lors, si des industriels à la suite d'un accord se sont réservé le marché national, ils n'ont plus à redouter la concurrence de leurs associés. A la protection doua-

1. Voir à ce sujet M. Chiati, *Les ententes industrielles internationales*. Littéralement, le mot veut dire « jeter au tas, déblayer ».

nière s'est substitué un système tout aussi efficace. Ainsi, l'abaissement des droits de douane est possible. Si la production est inférieure à la consommation, les tarifs subsistent, mais leur influence peut être neutralisée à l'aide d'une caisse de compensation alimentée par les cotisations payées par les membres de l'entente. Les exportateurs sont remboursés des droits de douane qui sont ainsi à la charge de l'ensemble de la production. Voici maintenant quelques exemples ¹.

En juin 1926, est constitué entre la France, l'Angleterre, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg, le cartel des rails. La régularisation des prix et la répartition des marchés sont assurées par des pourcentages : le groupe anglais a obtenu 43,25 %, le groupe franco-allemand 39,75 %, et le groupe belgo-luxembourgeois 17 %.

Ce cartel réserve le marché national à l'industrie de chaque pays. Le même mois s'est formé le cartel des tubes entre l'Allemagne, la France, la Belgique, le Luxembourg, la Grande-Bretagne, l'Autriche, la Tchécoslovaquie et la Pologne. Comme l'entente précédente, le marché national appartient à l'industrie de chaque pays et les marchés internationaux sont répartis par voie de pourcentages.

Le mois de juillet 1926 voit naître le Syndicat européen de la colle, la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne,

1. *Bulletin quotidien de la Société d'études et d'informations économiques* du 16 janvier 1928 et *Europe nouvelle* du 30 avril 1927.

la Belgique, la Hollande, la Suisse, l'Italie, l'Autriche, la Hongrie, la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie, la Pologne et la Roumanie y participent. Il vise, d'une part, la création d'une société pour l'achat des matières premières et la vente du produit fabriqué, d'autre part, il détermine le contingent de chaque adhérent dans la répartition des matières osseuses.

L'Aluminium Association a été fondée en août 1926 entre la France, l'Allemagne, l'Angleterre, la Suisse, la Norvège et l'Autriche. Les associés des cinq principaux pays sont contrôlés par la France et l'Angleterre, ceux de l'Autriche par la Suisse. Le but de cette entente est d'échanger les procédés de fabrication, de développer les emplois du métal par la propagande et d'abaisser le prix de revient. En outre, elle détermine un contingent de production à chaque pays et fixe les prix pour les marchés étrangers.

L'entente franco-germano-luxembourgeoise des fontes conclue en septembre 1926 entre la France, l'Allemagne et le Luxembourg réserve le marché national à chaque pays. La consommation de la Sarre est assurée par l'Allemagne et la France respectivement dans la proportion de 45 % et 55 %. Par ailleurs, l'Allemagne s'engage à prendre chaque mois pour sa consommation un certain contingent de fontes lorraines et luxembourgeoises. Ce contingent est fixé à 7.895 % pour la France et à 3.272 % pour le Luxembourg de la consommation totale de l'Alle-

magne en fonte. Le pacte de l'acier a été passé par les métallurgistes de la France, de l'Allemagne, de la Belgique, de la Tchécoslovaquie, de l'Autriche, de la Hongrie et du Luxembourg à la fin de 1926. Ce pacte ne porte que sur les quantités respectivement exportées par chacun des pays signataires. Chaque pays a droit à un pourcentage déterminé de commandes ; il n'y a limitation ni de prix, ni de tonnage. Le client est absolument libre d'acheter ce qu'il veut et d'établir son prix, mais le pays qui dépasse son quantum paye pour chaque tonne d'excédent une pénalité qui supprime son bénéfice.

On citera encore le cartel de la soie auquel participent la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie. Il établit une communauté d'intérêt entre trois grandes fabriques, les maisons Courtauld, Vereinigte Gluzshoff et Snia Viscosa. Cependant, il est nécessaire de contrôler ces organes. Par la puissance productive dont ils jouissent et l'ampleur des opérations auxquelles ils se livrent, ils ont les moyens d'accaparer.

Le contingent assigné à chaque pays est susceptible d'entraîner une crise, lorsqu'il est mal établi, ou que la situation économique varie. Il importe donc qu'il soit fixé par une autorité impartiale qui détermine aussi exactement que possible ce que le pays producteur peut fournir et ensuite ce que le pays consommateur peut recevoir : dans le cartel de l'acier, une pénalité est prévue en cas de dépassement du pourcentage attribué.

Que cette pénalité qui au début était de quatre dollars par tonne ait été trop forte, c'est-à-dire supérieure au bénéfice réalisé, et elle aurait eu pour résultat d'arrêter la production. Dans une période de trouble ou de moindre production, la situation d'un pays se modifie. Celui-ci ne sera plus en mesure d'absorber la quantité qui lui est assignée par la clause de l'entente. Dès lors, si on continue à lui livrer le même contingent, il y aura accumulation du stock, une dépréciation des prix et tous les effets qui en dérivent se produiront.

Le contrôle institué doit être préventif et répressif. Il est à noter que certains cartels ont prévu un arbitrage : l'entente sur la potasse l'organise dans un esprit très large, puisque, en cas de désaccord des premiers arbitres, il est convenu que c'est le président de la Cour d'arbitrage de La Haye qui est chargé de désigner l'arbitre qui doit les départager. Il y a lieu d'observer que ces ententes sont fragiles, la seule sanction possible est la dissolution. On peut se demander cependant quelle serait la position morale d'une nation qui aurait provoqué une dissolution et, dans cette nation, de l'individu qui en serait la cause.

Dans l'antiquité et au moyen âge l'union douanière était totalement inconnue : les douanes et les péages avaient un caractère fiscal. Dans le système de l'ancienne France¹ on distinguait, du moins à l'origine, des taxes

1. A. Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*.

locales primitivement appelées tonlieux, les droits de haut passage et de rêve et les traites foraines. Les tonlieux étaient une survivance de l'ancien impôt romain, le *portorium*, prévu à l'entrée du territoire et équivalent au quarantième de la valeur de la marchandise d'où le nom qu'on lui donnait aussi de *quadragesima galliorum*. Ces tonlieux semblent être envisagés comme une redevance pour le service que les voyageurs tiraient de l'existence d'un pont, d'une route. Les droits de haut passage et de rêve¹ ont leur origine dans un expédient fiscal de Philippe le Bel. Au cours de sa lutte contre le pape Boniface VIII, il avait déjà interdit, en 1296, la sortie de l'or, de l'argent et des pierres précieuses. Par l'ordonnance du 1^{er} février 1304, il prohiba la sortie de nombreuses marchandises. Mais des dérogations pouvaient être accordées moyennant finance : le prix à verser s'appelait le droit de haut passage. Malgré les dérogations consenties, le principe de la prohibition soulevait des protestations, notamment des négociants flamands qui, trafiquant avec la France, demandaient le retrait de l'interdiction en proposant de payer une certaine somme. Charles le Bel y consentit pour quelques marchandises, en particulier les cuirs, les draps, les pelleteries ; le droit à acquitter fut appelé le droit de rêve, rêve signifiant recette. L'institution des traites foraines fut exclusi-

1. A l'établissement de la féodalité, les tonlieux, d'impôts publics, devinrent des redevances privées, les droits de haut passage et de rêve sont d'origine royale et se rapprochent davantage de la conception que l'on se fait du droit de douane.

vement due à des raisons fiscales. Le roi Jean II avait obtenu des états généraux, qui se réunirent en 1355 et 1360, l'autorisation de lever des aides sous la forme d'un droit sur les ventes. Quelques pays refusèrent de payer l'impôt, d'autres s'en rachetèrent. Les marchandises expédiées à destination de ces provinces ou de l'étranger échappaient aux aides ; le roi Charles V, en 1369, institua une taxe compensatrice, dite imposition foraine, qui s'ajoutait aux droits de haut passage et de rêve. Sous François I^{er}, ces trois droits furent fondus en un droit unique¹. Il faut attendre le xv^e siècle pour voir apparaître la notion d'union. Les premières union se réalisent à l'intérieur des Etats et tendent à l'unification économique du territoire. En France, le roi Louis XIII, ayant reconnu qu'en 1621 il n'existait aucun bureau de traites dans quelques provinces, ordonna qu'il en serait établi à leur choix, soit du côté de l'étranger, soit du côté de l'intérieur. Le Dauphiné, la Saintonge, l'Aunis, la Guyenne, la Provence, la Bretagne et le Maine estimèrent qu'ils avaient plus d'intérêt à maintenir la liberté de leurs relations commerciales avec l'extérieur qu'avec l'intérieur et optèrent pour l'établissement des barrières douanières du côté de l'intérieur, c'est-à-dire du côté du Languedoc, du Poitou et de la Normandie. La Bourgogne, au contraire, adopta la

1. Les seuls droits qui existent sont des droits de sortie, les droits d'entrée ne remontent guère qu'au règne d'Henri III. Avant, seuls des droits d'entrée avaient été institués sur l'épicerie et la droguerie (1549). L'édit du 3 octobre 1581 frappa toutes les marchandises tirées des pays étrangers d'un droit *ad valorem* de 2 %.

fixation de la ligne de douanes du côté de la frontière, de la Franche-Comté. Enfin, la Provence laissa établir des barrières des deux côtés. Cette mesure eut cependant pour conséquence d'unir les bureaux qui se trouvaient en Normandie, Picardie, Champagne, Bourgogne, Poitou, Berry, Bourbonnais et Anjou. Ainsi, une enceinte qu'on désigna sous le nom d'étendue des cinq grosses fermes était formée. Lorsque Colbert établit le tarif général de 1664, ces huit provinces l'acceptèrent. Ce tarif entraînait la suppression de presque tous les droits locaux qui y étaient perçus, les marchandises y circulaient librement d'une province à une autre et il n'était dû de droits d'entrée et de sortie qu'à la périphérie de l'étendue. Les autres provinces réputées étrangères¹ avaient maintenu les péages et les douanes locales, en outre, les marchandises acquittaient des droits chaque fois qu'elles franchissaient la frontière d'une de ces provinces ou d'un groupe de ces provinces. Enfin, les territoires nouvellement annexés, l'Alsace, la Lorraine, les trois évêchés et la principauté de Sedan, étaient séparés du reste du royaume par la même ligne de douanes que les pays effectivement étrangers et commerçaient librement avec le dehors, comme d'ailleurs les ports francs de Dunkerque, Bayonne et Marseille.

1. Au nord, Artois, Cambrésis, Hainaut, Flandre; à l'est, Franche-Comté; au midi, Lyonnais et Forez, Dauphiné, Provence, Languedoc avec le comté de Foix, Quercy, Rouergue, Vivarais, Gévaudan, Velay, Limousin, Angoumois, Saintonge, Périgord, Basse-Guyenne, Gascogne, sénéchaussée de Bordeaux, Béarn.

Cette organisation se maintint sans changement essentiel jusqu'à la Révolution. Il convient de remarquer que l'union est ici interne et est une conséquence de la centralisation politique ; elle se développe donc dans des conditions essentiellement favorables.

Il faut mettre de côté l'union douanière de la principauté de Liechtenstein avec l'Autriche, en 1852, et la Suisse, en 1924, qui ne doit être considérée que comme l'accession d'un tout petit pays à un système douanier beaucoup plus important. Hormis ce cas, il ne reste guère que le blocus continental, le Zollverein, l'union franco-monégasque, l'union belgo-luxembourgeoise et l'union franco-sarroise.

Est-il possible d'écrire que le blocus continental constituait une union douanière ? Les pays du continent européen étaient séparés les uns des autres par une ligne de douane ; néanmoins, l'accès du marché européen était prohibé aux marchandises anglaises, un tarif commun existait, par conséquent on se trouvait bien en présence d'un certain nombre d'Etats inclus dans une même barrière douanière. Les tarifs étaient exagérés ; à partir de 1810, les droits sur les cotons étrangers et les denrées coloniales étaient portés à des taux écrasants : 300 francs le quintal pour le sucre brut, 400 francs pour le café, 1.000 francs pour le cacao, 800 francs pour le coton. Les défenseurs du protectionnisme soutiennent que c'est de cette époque que datent le développement des industries

du continent et aussi la création d'industries nouvelles, telle l'industrie du sucre et de la betterave en France. Le blocus aurait ainsi agi comme un moyen brutal, mais efficace d'éducation industrielle.

Au début du xix^e siècle, l'Allemagne était très morcelée¹. Bien qu'à la suite de l'épopée napoléonienne le nombre des Etats ait été réduit de 300 à 40, leur territoire était souvent fragmenté : la Prusse était coupée en deux parties, le Brunswick en huit, l'Etat de Saxe-Cobourg-Gotha en dix. Le commerce à l'intérieur de chaque pays était entravé par une multitude de barrières douanières, mais, par contre, il n'y avait aucun tarif extérieur. En 1815, à l'intérieur de la Confédération germanique, on ne comptait pas moins de 38 lignes de douanes² ; la Prusse, à elle seule, avait 67 tarifs différents, résultat : l'Angleterre, qui cherchait à inonder le continent de ses produits, repoussée par la France, se retournait vers l'Allemagne au grand détriment des industriels et des commerçants.

Cependant, la nécessité de faciliter le commerce est envisagée dans l'Acte fédéral : l'article 19 stipulait que les membres de la Confédération se réservaient, dès la première réunion de la Diète, à Francfort, de délibérer sur le commerce entre les différents Etats ainsi que sur

1. Pour les détails de l'histoire du Zollverein, voir H. Richelot, *l'Association douanière allemande ou le Zollverein*, et E. Worms, *l'Allemagne économique ou histoire du Zollverein allemand*.

2. Ch. Gide et Ch. Rist, *Histoire des Doctrines économiques*.

la navigation d'après les principes adoptés au Congrès de Vienne. Malgré l'agitation des commerçants allemands, la Conférence de Carlsbad du 6 août 1819, où le ministre de Bavière Nebenius exposa un projet d'union, la situation ne fut pas modifiée. On se borna à insérer dans l'Acte final de Vienne du 8 juin 1820 un article qui spécifiait que la possibilité d'arriver à une législation uniforme par une convention commune serait examinée ultérieurement. Dès ce moment, il était évident qu'on ne parviendrait au résultat que par la voie des négociations. Cependant, quelques Etats, la Bavière, le Wurtemberg, le Bade, avaient supprimé leurs douanes intérieures. Sur l'initiative du comte de Bulow fut mise en application la loi du 26 mai 1818 qui tendait à réaliser l'unité du marché intérieur : en principe, l'entrée et la sortie du royaume étaient permises à toutes les marchandises, sauf exception de police. En vue de protéger l'industrie, elle établissait sur les produits de fabrication étrangère un droit général d'un demi-thaler par quintal, droit qui pouvait être élevé ou abaissé dans certains cas et auquel s'ajoutait, pour quelques articles, un impôt de consommation de 10 % ; les produits agricoles et industriels seraient exportés librement. Les droits spécifiques étaient substitués aux droits *ad valorem*. Ces derniers présentent de gros inconvénients¹. L'adaptation automatique des droits

1. Les droits spécifiques présentent un inconvénient : il est impossible de taxer au poids, au nombre, au volume, sans se préoccuper de la qualité des

aux variations de la valeur des marchandises fait souvent jouer la production en sens inverse de ce qu'il faudrait : si l'on prend comme base pour le calcul des droits la valeur du produit sur le marché étranger, quand les prix baissent sur ce marché, la concurrence de l'étranger est à craindre, c'est précisément le moment où les droits diminuent. Inversement, si les produits étrangers viennent à hausser, les droits de douane augmentent aussi au moment où la concurrence est moins redoutable. Si, au contraire, c'est la valeur des produits sur le marché d'importation que l'on prend pour base des droits, lorsqu'une augmentation de la production avilit les prix intérieurs, la protection diminue, alors qu'il serait nécessaire qu'elle s'accroisse. Qu'une coalition de producteurs fasse monter les prix à un taux exagéré, les droits de douane seront élevés au moment où l'importation des marchandises étrangères rendrait service. L'évaluation donne lieu à des contestations fréquentes et se prête à de nombreuses tentatives de fraude de la part des importateurs. Une autre difficulté réside dans le choix de la valeur qui sera prise pour base de calcul : doit-on opter pour la valeur de la marchandise sur le marché national, pour celle de la marchandise au point de départ, c'est-à-dire sur le marché étranger en y ajoutant les frais de transport, ou une valeur théorique officielle ?

articles taxés, autrement on risquerait d'appliquer le même tarif aux articles coûteux et aux articles de peu de valeur, avec les droits spécifiques pour éviter cette anomalie, il faut multiplier les subdivisions.

Le régime établi par la loi du 26 mai devait servir de base aux traites à conclure avec les autres Etats de la Confédération. La Prusse rencontra une vive opposition des autres gouvernements et de la Diète germanique, car certains petits Etats isolés, enclavés dans son territoire, se trouvaient contraints d'accepter le système douanier préconisé. Elle envisagea alors l'admission dans ses frontières douanières des Etats qui, pour l'impôt sur le commerce et l'industrie, traiteraient ses sujets résidant sur leur territoire comme leurs nationaux. Cette proposition n'eut pas plus de succès que la précédente. Seuls, quelques Etats secondaires participèrent à son système douanier moyennant quelques satisfactions pécuniaires : Schwartzburg-Sonderhausen, Schwartzburg-Rudolfstadt, Saxe-Weimar, Anhalt-Bernbourg, Lippe, Mecklembourg-Schwerin. La première union douanière fut réalisée par les Etats de l'Allemagne du Sud. Dès 1820, des délégués de ces Etats s'étaient réunis en un Congrès à Darmstadt pour examiner la question ; en 1825, les négociations qui eurent lieu à Stuttgart n'aboutirent à aucun résultat par suite de l'opposition de l'Etat de Bade. Cependant, le 17 avril 1827, la Bavière et le Wurtemberg conclurent un traité de commerce qui se transforma, le 28 janvier 1828, en Association du Midi. Ainsi, pour contrecarrer la politique de la Prusse, ses adversaires emploient les mêmes moyens qu'elle.

La Hesse, bien que pressentie de se joindre à l'Associa-

tion du Midi, préfère se réunir à la Prusse, ce qui donne naissance à l'Union du Nord. Les modalités de l'accord prévoient l'application du tarif prussien, mais chaque Etat conserve son administration douanière. A Darmstadt est créée une direction des douanes comprenant trois membres, dont un Prussien, une autre est instituée à Cologne composée également de trois membres, dont l'un est Hessois. Désormais, le marché prussien est ouvert aux fabricants de La Hesse. La Prusse cherchait à inciter d'autres Etats à traiter avec elle et à prendre la tête du mouvement en faveur de l'unité allemande. Cette crainte entraîne les Etats du Centre à constituer une ligue : l'Union du Centre est formée à Cassel, en 1828, et comprend notamment le Hanovre, la Saxe, la Hesse-Cassel, l'Oldenbourg, le Brunswick, le Nassau, la Hesse-Hombourg, le duché de Thuringe, Brème et Francfort-sur-le-Mein. Elle présente le caractère d'une alliance défensive ; certes la franchise est admise pour certaines marchandises, mais la principale clause interdit aux associés d'entrer dans une autre union douanière sans le consentement de tous les contractants. Au sein de cette union, s'en forme une autre, celle d'Einbeck, composée du Hanovre, du Brunswick, de l'Oldenbourg et de la Hesse-Cassel. Il y a par conséquent en ce moment trois principales Unions en Allemagne.

L'entente se réalise d'abord entre l'Union du Nord et celle du Midi. Un traité stipule la franchise pour un

grand nombre de produits. Des exceptions sont prévues pour tenir compte de la différence des impôts et de la situation spéciale des industries (27 juin 1829). Un second traité du 22 mars 1833 annonce l'union entre les deux associations pour le 1^{er} janvier 1834. Pendant ce temps, l'Union du Centre s'émiette, les principautés de Reuss, la Saxe-Weimar annoncent leur intention d'entrer dans l'Union du Nord dès qu'elles ne seront plus liées par le traité de Cassel. La Hesse-Cassel avait même annoncé son accession pour le 1^{er} janvier 1832. A peine le traité du 22 mars 1833 est-il conclu que la Saxe royale et le Thuringe se joignent à l'ensemble. L'association douanière allemande comprit dès lors 18 Etats et 23 millions d'habitants.

Dans l'année qui suivit la formation du Zollverein, celui-ci s'accrut des territoires de Bade, Nassau et Francfort-sur-le-Mein. Toutefois, il est à remarquer qu'il n'avait pas accès à la mer ; en effet, les Etats du littoral ressentaient moins vivement la nécessité d'une entente.

A l'instigation du Hanovre, qui d'ailleurs, avant 1830, était à la tête de l'Union du Centre, une nouvelle association est formée pour lutter contre le Zollverein ; appelée l'union dite des taxes, *Steuerverein*, elle comprend, outre le Hanovre, les Etats de Brunswick, Oldenbourg, Schaumbourg-Lippe : les douanes intérieures sont abolies, un tarif modéré est en application à la frontière.

En 1841, l'Union allemande s'accroît de quelques mem-

bres, dont le Brunswick, ce qui a pour effet d'affaiblir le Steuerverein. A la suite de négociations difficiles, la Prusse réussit à obtenir l'adhésion des Etats composant cette association pour le 1^{er} janvier 1854. Seulement, des concessions importantes durent être faites au Hanovre : le droit de prendre part aux discussions au même titre que la Prusse lui était reconnu, des avantages financiers lui étaient accordés. Il convient d'observer que, pendant la guerre qui a lieu entre l'Autriche et la Prusse au sujet des duchés danois, des Etats allemands prennent parti pour l'Autriche, mais leur attitude ne les empêche pas de rester dans l'union douanière. La paix rétablie, la Confédération germanique est remplacée par la Confédération de l'Allemagne du Nord, mais le Zollverein demeure et même s'agrandit du Schleswig-Holstein, du Lauenbourg, des deux Mecklembourg et de la ville de Lübeck.

En 1871, l'Allemagne est incorporée dans le Zollverein ; en 1888, Brême et Hambourg y entrent à leur tour. Telle fut la situation jusqu'en 1918.

En ce qui concerne son organisation, il faut distinguer trois périodes : la première s'étend jusqu'en 1867. Les Etats allemands se répartissent en associés directs et indirects ; les associés directs comprennent les grands Etats qui sont traités sur un pied d'égalité, les petits, au contraire, sont annexés au point de vue douanier à l'associé direct dans le territoire duquel ils sont enclavés. Pour se défendre contre l'importation des produits étrangers, il

existe un tarif extérieur commun qui est, d'ailleurs, le tarif prussien de 1818 légèrement retouché. Le commerce intérieur était libre ; toutefois, dans un but fiscal, quelques barrières avaient été laissées ; en effet, dans un pays inorganisé, il est beaucoup plus aisé d'assurer la perception des droits de douane qui arrivent toujours par les mêmes points que des impôts. Le pouvoir de légiférer était exercé par un congrès douanier où chaque Etat possédait une voix et où les décisions étaient prises à l'unanimité. L'association n'avait pas de lieu de résidence et siégeait dans les principales villes : Munich, Berlin, Stuttgart. Toutefois, un bureau central composé des représentants de tous les Etats était installé à Berlin et se préoccupait d'édicter des règles uniformes que devaient suivre les administrations douanières conservées par les associés. Les recettes étaient réparties entre eux proportionnellement à leur population. La règle de l'unanimité est cependant gênante, car il suffit qu'un membre fasse une obstruction systématique pour que l'Assemblée soit paralysée. Le traité du 8 juillet 1867 substitua au Congrès un Conseil fédéral qui est l'organe exécutif et un Parlement douanier chargé du pouvoir législatif. Le Conseil fédéral dénommé « Bundesrat » comprend les délégués des gouvernements ayant mandat impératif, les décisions étant prises à la majorité absolue : le droit de *veto* n'était concédé que pour certaines questions. Le Parlement douanier, Zollparlament, sié-

geant à Berlin, se compose de mandataires élus par la population au suffrage universel et décide à la majorité. La situation prépondérante de la Prusse est à noter : ayant la présidence du Conseil fédéral, elle détient le droit de le convoquer, de le proroger, de prononcer la clôture de la session ; lors du vote, elle dispose de 17 voix sur 58 et, en outre, acquiert le droit de *veto* pour toutes les résolutions ayant pour objet de modifier les institutions existantes. C'est elle qui négocie avec l'étranger et contrôle l'administration douanière des divers Etats.

Dans la troisième période qui débute lors de l'application de la constitution du 16 avril 1871, les organes douaniers sont remplacés par le Parlement et le Conseil exécutif de l'Empire.

D'une manière générale, le Zollverein a entretenu de bonnes relations avec les puissances voisines. Il a conclu des traités de commerce avec la Hollande, la Turquie, la Grèce, l'Angleterre, la Belgique, les Deux-Siciles, le Danemarck. Cependant il eut des difficultés avec l'Autriche à deux reprises, en 1849 et 1866. Pour empêcher la Prusse de réaliser à son profit une union politique par une union économique, elle s'efforça soit de faire partie de cette union, soit de la rompre ; la Prusse fut assez habile pour déjouer ces tentatives.

Quels sont les effets économiques de Zollverein ? Au cours de sa formation, la superficie de son territoire s'est accrue d'un quart et sa population s'élève de 23 à

39 millions d'habitants. On conçoit aisément que ce développement territorial ait provoqué une extension des débouchés et un essor prodigieux de l'industrie. De nouveaux courants de trafic se sont établis par suite de la suppression des barrières douanières. Les fabricants prussiens ont pu facilement vendre leurs tissus de laine et de soie, leurs objets de fer ; la Saxe a réussi à augmenter le nombre de ses filatures ; la Bavière, sa production de bière et la Prusse ses manufactures de Silésie. Certes, au début il y eut des difficultés, car il est bien évident que les Etats n'avaient pas atteint le même degré de culture économique ; du reste, l'équilibre est réassuré par les migrations : on vit notamment beaucoup de Prussiens s'installer en Saxe et des Saxons partir dans les provinces rhénanes. D'une façon générale, la production allemande s'est fortement accrue ; la consommation de houille est passée en vingt ans de 6.870.000 quintaux à 75.510.000. Les industries nationales cherchent de plus en plus à contenter la consommation intérieure et à écarter les fabricants étrangers. Les importations concernent maintenant davantage les matières premières que les produits fabriqués : de 250 millions dans la période 1837-1839, elles se sont élevées à 427 millions en 1849 ; les exportations sont passées de 250 à 442 millions. Les statistiques font ressortir que le Zollverein accentue son caractère manufacturier. De 233.000 quintaux dans la période de 1836-1840, l'importation du coton brut at-

teint 2.024.000 quintaux dans la période 1866-1870, celle de la laine passe de 131.000 à 869.000, celle du lin de 185.000 à 980.000, celle des soies de 5.175 à 35.000. Les importations des denrées coloniales s'accroissent aussi. Pour chaque période quinquennale, les pourcentages d'augmentation sont les suivants : café, 27 % ; riz, 9 % ; thé, 54 % ; vin, 20 % ; tabac, 39 % alors que la population ne s'élève que de 7 % ; les salaires ont haussé, le pouvoir d'achat des ouvriers s'est accentué. Les échanges ayant été facilités, il a fallu développer les moyens de communication : de nouvelles routes ont été construites, le cours du Rhin a été régularisé ; de nouvelles voies ferrées ont été mises en service. Si l'on examine les résultats financiers, on remarque qu'hormis la baisse constatée lors de l'admission dans le Zollverein des Etats faisant partie antérieurement du Stenerverein et qui avaient exigé une réduction de droits importante, les recettes ont été constamment en augmentant. De 1834 à 1848, elle progressent de 14 à 28 millions de thalers, les produits des douanes qui sont de 103 millions de francs en 1845, atteignent 168 millions en 1873. Des plus-values sont enregistrées sur tous les impôts.

L'union douanière a permis enfin l'unité allemande et c'est là le point essentiel qu'il importe de retenir. L'union douanière belgo-luxembourgeoise constitue un exemple plus récent. Un petit pays comme le Luxembourg est dans la nécessité de s'unir avec l'un des Etats qui lui

sont voisins, il a le choix entre la France, la Belgique et l'Allemagne. Ce fut pour cette dernière qu'il opta tout d'abord. Entré dans le Zollverein par le traité du 8 février 1842, il avait accepté le système d'impôt prussien. La Prusse le représentait dans les congrès douaniers et la direction de ses douanes était confiée à un fonctionnaire prussien. La convention fut renouvelée à différentes reprises ; le Luxembourg resta attaché au régime douanier allemand jusqu'au traité de Versailles.

Par la convention du 25 juillet 1921, il s'unit à la Belgique ¹. La durée de l'accord est fixée à 50 ans. Les deux pays sont entourés d'une barrière douanière dont les droits sont établis en commun. Un organe mixte composé de deux Belges et d'un Luxembourgeois et siégeant à Bruxelles, assure l'unité d'administration. Les négociations avec l'étranger sont conduites par la Belgique. Le Luxembourg lui abandonne, moyennant une redevance annuelle, l'exploitation de ses chemins de fer ; les avantages réservés sur le réseau belge aux industriels sont étendus aux Luxembourgeois. Le Luxembourg a adopté le système monétaire belge et doit obtenir pour le règlement des marks laissés sur son territoire par les Allemands le même traitement que la Belgique. Enfin, les consuls belges sont chargés de représenter le grand-duché dans toutes les localités où il n'a pas d'agents consulaires.

1. Pour les détails, voir *Revue économique internationale*, 1921, t. IV, pp. 241 et 252.

Le traité a suscité les critiques des viticulteurs et agriculteurs luxembourgeois et des industriels belges.

Les viticulteurs ne voyaient pas la nécessité d'une union avec la Belgique qui était pour eux une meilleure cliente que la France, grande productrice de vin ; les agriculteurs faisaient valoir qu'ils étaient fortement concurrencés par la Belgique où l'on pratique la culture intensive avec des procédés modernes. Pour les rassurer, il a été décidé qu'une certaine somme prélevée sur les recettes douanières communes serait partagée chaque année entre les deux associés, proportionnellement à l'étendue des terres cultivées, la part de la Belgique est versée au trésor, celle du Luxembourg est répartie entre les agriculteurs lorsque les prix de leurs produits restent inférieurs.

A la suite d'un accord conclu avec la France en 1919, les Luxembourgeois peuvent avoir du coke allemand à un prix très bas ; en outre, ils jouissent des avantages réservés jusqu'ici aux industriels belges sur leurs réseaux ; ils se retrouvent donc avoir une situation privilégiée. Aussi, fut instituée une commission paritaire de la métallurgie comprenant six membres, dont trois Belges et trois Luxembourgeois. Elle est chargée d'équilibrer, d'après l'article 3 de la convention, les conditions d'approvisionnement en matières premières et d'écoulement de la production. Cette union constitue un grand avantage pour les deux pays, particulièrement pour le

Luxembourg dont Anvers peut être considéré comme son débouché naturel. Toutefois, l'hinterland de ce port s'étend jusqu'au bassin de la Sarre et à la Lorraine.

Il est certain que le transport par Anvers et la voie du Rhin est le mode le plus normal et le plus économique pour expédier des produits d'outre-mer à destination de ces régions. Cette nécessité a été comprise, et deux séries de dispositions, ont été prises pour régler la question.

Aux termes du décret du 23 décembre 1919, sont considérées comme transportées en droiture et comme telles dispensées des surtaxes d'entrepôt et d'origine les marchandises qui arrivent à Strasbourg par Anvers et le Rhin. Pour qu'elles bénéficient de cet avantage, elles doivent être accompagnées d'un certificat du bureau français des douanes installé à Anvers, garantissant qu'elles sont parvenues en droiture dans le port d'Anvers ; pour certains produits : laines, cotons, cacao, il faut de plus qu'elles soient accompagnées d'un connaissement direct pour Strasbourg. D'Anvers à Strasbourg, il ne doit y avoir ni rupture de charge, ni changement de mode de transport, sauf modifications rendues nécessaires par le régime des eaux. Les facilités primitivement réservées aux marchandises étrangères, importées par Anvers et la voie du Rhin, ont été, depuis, étendues d'abord aux marchandises étrangères parvenues dans un port français et réexpédiées sur Anvers après trans-

bordement ou passage dans un entrepôt français, et ensuite aux marchandises des ports français ou des colonies françaises, expédiées sur Strasbourg par Anvers. Réciproquement les marchandises expédiées de Strasbourg via Anvers à destination des ports français et algériens ou des colonies françaises conservent le bénéfice de leur origine.

L'arrangement franco-belge du 12 avril 1921 a réglé la situation des marchandises arrivant par les ports belges et dirigés ensuite sur la France, soit par chemin de fer, soit par eau. Ces dispositions ont été maintenues d'une façon expresse par l'accord franco-belge-luxembourgeois du 23 février 1928, ratifié par la loi française du 28 mars 1928. Aux termes de cet accord, les expéditions effectuées par la voie des ports belges à destination des trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, ainsi que du bassin de la Sarre, sont considérées comme faites en droiture si les marchandises sont arrivées en droiture dans les ports belges, sous connaissement direct et qu'il y ait ensuite transport en droiture des ports belges au point de destination, avec obligation, si l'expédition a lieu par voie ferrée, de prendre le trajet le plus direct et de passer par Thionville et, si elle emprunte la voie d'eau, de passer par Strasbourg. Cependant, si les marchandises sont destinées à un point du territoire situé entre la frontière et Thionville, en vue de leur éviter un rebroussement, leur entrée par

Audun-le-Tiche, Mont-Saint-Martin et Longwy est autorisée. Il convient de remarquer que le stationnement de la marchandise à Anvers est permis ; toutefois, pour cela, il est nécessaire qu'au bureau d'entrée sur le territoire français, il y ait production d'un certificat de la douane belge, visé par le chef du service français des douanes à Anvers, spécifiant que la marchandise est arrivée en droiture dans ce port et qu'elle est restée constamment sous la surveillance de la douane belge jusqu'à sa réexpédition en transit par Thionville ou Strasbourg.

Ce régime constitue un avantage sérieux pour la Belgique au préjudice des ports français. Cependant, en vue de limiter cet inconvénient, il n'est applicable qu'aux seules marchandises qui intéressent les besoins d'Alsace et de Lorraine. Certains auteurs ont envisagé la possibilité d'une union franco-belgo-luxembourgeoise¹. Les accords qui précèdent semblent être de nature à contribuer à sa réalisation. Actuellement, l'interdépendance économique des Etats est démontrée ; une mauvaise récolte, un incendie occasionnent l'enchérissement et du pain et du vin dans des contrées éloignées du lieu de l'événement ; peut-on dire aussi qu'un bassin charbonnier, un gisement de fer ont des limites politiques ? Le plus grand privilège est la possession des matières premières. En effet, ou bien leur détenteur les transforme lui-même, et dans ce cas il est mieux placé que ses con-

1. *Revue économique internationale*, 1926, t. IV p. 124.

currents pour abaisser le prix du revient, ou bien il se contente de les vendre à des industriels qui les transforment ; il perçoit alors au départ, sans risque, une dîme qu'il est à même d'élever, suivant les besoins de la consommation.

La puissance effective est basée sur le contrôle des matières premières. Les jeunes Etats le savent si bien qu'ils cherchent à les défendre contre la mainmise des étrangers ; mais il ne suffit pas de détenir les gisements, encore est-il nécessaire d'avoir la possibilité de supporter les frais d'équipement, d'exploitation, de les protéger, le cas échéant, d'une conquête, et enfin, surtout, d'écouler la production. Il faut beaucoup vendre et de moins en moins cher au fur et à mesure qu'augmentent le capital investi dans l'entreprise et le prix de la main-d'œuvre. On tend alors à conquérir les marchés, ce qui est une source de conflit.

Cependant, si un Etat détient à la fois des matières premières en abondance, un outillage perfectionné, une main-d'œuvre suffisante et un large marché, les masses économiques qui sont sur son territoire, assurées d'une prospérité croissante puisqu'elles n'auront plus à craindre la concurrence étrangère et que leurs gains s'élèveront en proportion de leurs dépenses, la production étant stimulée par la consommation, vivront tranquilles. Mais les Etats modernes sont loin de posséder toutes les sources d'activité nécessaire à leur existence.

Puisque les producteurs se disputent avec âpreté des marchés toujours plus vastes qu'ils ne trouvent cependant jamais assez étendus, pourquoi, ne pas agrandir ces marchés naturellement, c'est-à-dire par l'union ? L'union douanière, en supprimant les barrières tarifaires, laisse aux producteurs la faculté d'élargir le cercle des échanges et de se procurer avec une facilité plus grande les matières premières et les débouchés dont ils ont besoin. La nation, qui est en état d'infériorité par suite du défaut de charbon ou de minerai, trouve à l'intérieur de l'union de la main-d'œuvre et des capitaux. Les industries complémentaires sont indubitablement favorisées ; quant à celles qui sont concurrentes, elles sont dans l'obligation de choisir entre l'entente ou la lutte. D'ailleurs, dans cette dernière hypothèse, il n'y a pas lieu de s'inquiéter, car les bienfaits de la concurrence sont assez connus¹ ; il est certain qu'elle stimule le progrès par l'émulation et par l'élimination des industries routinières. On a écrit aussi qu'elle tendait à égaliser progressivement les conditions en ramenant le taux des profits, salaires, loyers et intérêts au même niveau. Bastiat a dit d'elle que « c'est la plus progressive, la plus égalitaire, la plus communautaire de toutes les lois à qui la Providence a confié le progrès des sociétés humaines ». De l'impulsion donnée à l'industrie, l'agri-

1. Voir à ce sujet, Ch. Gide, *Principes d'économie politique*, Sirey, 1926, p. 158.

culture tire profit, car entre ces deux branches d'activité, la solidarité est évidente : l'agriculture fournit à l'industrie les denrées alimentaires et l'industrie en échange lui livre des produits manufacturés, l'outillage et aussi la méthode.

On peut concevoir des unions totales avec un seul tarif pour tous les pays en faisant partie et le libre échange intérieur. C'est le but ¹ vers lequel on doit s'acheminer. Mais avant de parvenir à ce stade une étape intermédiaire est indispensable : les pays associés bénéficieraient dans leurs rapports d'un tarif très réduit inapplicable à ceux qui seraient étrangers à l'union douanière.

Si l'une des nations associées se trouve dans un état d'infériorité manifeste vis-à-vis des autres, l'union parfaite est susceptible d'entraîner la disparition de beaucoup d'industries ou tout au moins leur absorption par leurs rivales. Tel serait le cas de l'Autriche en supposant une union austro-allemande. Cette nation serait dans l'obligation de se spécialiser dans la fabrication des produits de luxe et de renoncer à détenir des industries-

1. « Une enclave, disait Richelot se fond naturellement avec l'Etat au milieu duquel elle est située et dont elle est géographiquement une portion intégrante. C'est le cas d'union le plus élémentaire et tel a été le début du système prussien... Avec ou sans enclaves d'aucune espèce, il y a chance d'union douanière entre les Etats que contient toute position nettement définie de la surface du globe. Les lignes de douanes sur un même sol sont des obstacles factices qui ne peuvent manquer de céder avec le temps devant les besoins toujours croissants des échanges. »

clefs. Certes, au point de vue général, cette division du travail serait avantageuse ; les Allemands, qui sont des organisateurs de première force et qui arrivent à fabriquer des objets à un prix de revient moindre, se substitueraient aux Autrichiens dans certaines branches de la production, mais il en résulterait l'appauvrissement de l'Autriche, ce qui déclancherait une émigration de la population.

A cet inconvénient provenant de l'institution immédiate d'une union totale s'en ajoute un autre ; suivant que la préoccupation protectionniste l'emporte sur la préoccupation fiscale, le tarif est protecteur ou fiscal ; l'abolition des barrières douanières, en amenant une diminution des recettes, déséquilibre le budget ; néanmoins on peut envisager une solution Qu'est-ce qui empêche de reporter les taxes aux frontières extérieures de l'union douanière ? La condition d'un tel déplacement des droits est, certes, l'unification des tarifs de tous les pays entrés dans l'union, mais ce n'est pas une difficulté, car il n'est pas impossible d'individualiser leur taux selon les genres d'articles taxés. Pour répartir entre les membres de l'union le produit, par exemple le taux de la consommation par tête d'habitant de chaque pays servirait d'élément d'appréciation ; de temps à autre, on apporterait des correctifs basés sur le changement de degré de bien-être des habitants.

Parallèlement à la réduction des droits s'effectuerait la

normalisation de l'appareil douanier : les formalités administratives seraient réduites au minimum indispensable, à la perception des droits, la nomenclature unifiée. En France, le tarif de 1892 contenait 1.500 positions ; en ce moment il y en a environ 4.400, groupées en 654 numéros, dont certains sont subdivisés en numéros *bis*, *ter*, voire *quater* ; le tarif italien a, lui aussi, plus de 4.000 divisions. Actuellement, certains tarifs sont établis par ordre alphabétique des produits, tel le tarif néerlandais. La plupart des Etats ont adopté une méthode différente soit en divisant les produits en trois grandes catégories, règne animal, règne végétal, règne minéral, soit en classant entre elles les diverses industries agricoles, forestières, industries des produits fabriqués. Le tarif français combine les deux systèmes. Le nouveau tarif belge a adopté la classification générale par branches de productions. Ces méthodes de classification rendent entre les Etats leurs tarifs extrêmement discordants. Ainsi les ornements pour arbres de Noël font l'objet dans le tarif allemand d'une rubrique spéciale ; en France, au contraire, ces objets sont taxés suivant leur espèce. Deux autres inconvénients : les mesures de poids, de longueur, de volume ne sont pas les mêmes dans tous les pays ; les mots : travail façonné, poli, ne sont pas toujours employés dans un sens identique. De ces diversités, les importateurs, pour passer leurs commandes à l'étranger, les gouvernements, pour discuter les traités de commerce, sont très gênés.

Avant la guerre, une série de congrès¹ avaient émis des vœux en faveur d'une réforme des nomenclatures. A la suite d'un rapport de M. Trendelenburg et d'une note du délégué italien, M. di Nola, la Conférence économique de Genève² a nommé un comité d'experts qui a abouti à l'établissement d'un avant-projet de nomenclature. Le cadre comprend vingt-et-une sections divisées en quatre-vingt-six chapitres ; le plan général suit la classification du tarif français ; toutefois, il lui fait subir quelques modifications de façon à rapprocher les matières premières des industries qui les mettent en œuvre : ainsi, après les deux premières sections comprenant le règne animal et le règne végétal, on a classé les corps gras d'origine animale et végétale (3^e section) et les produits des industries alimentaires, boissons, liqueurs alcooliques, etc... (4^e section). Dans la cinquième, on

1. Congrès international du commerce et de l'industrie (Paris, 1889) Congrès international de la réglementation douanière (Paris, 1900), Congrès de législation douanière (Anvers, 1894), Congrès des Chambres de Commerce (Milan, 1906), Congrès de statistique (Bruxelles, 1910), etc...

2. Il est important de mentionner les décisions prises par la Conférence économique internationale qui a eu lieu à Genève en mai 1927. En vue de remédier à l'instabilité des tarifs et à la précarité des traités de commerce, elle préconise le retour à la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée. Les Etats ont été engagés à insérer dans les conventions une clause d'arbitrage obligatoire et invités à étudier des systèmes tarifaires sinon identiques, du moins aussi semblables que possible les uns aux autres.

Sur la question du taux des tarifs, tout en reconnaissant que le but à atteindre devait être la disparition complète des droits de douane, la conférence adopta la recommandation suivante : « Que les nations prennent immédiatement des mesures pour supprimer ou abaisser les barrières douanières qui opposent de graves obstacles aux échanges internationaux, en commençant par celles qui étaient destinées à faire face à des perturbations temporaires résultant de la guerre. »

trouve les produits du règne minéral, dans la sixième, les produits chimiques et dans les sections suivantes les produits des différentes branches d'industrie. Il est à remarquer que dans les produits du règne animal et du règne végétal ne sont guère mentionnés que les produits alimentaires, les produits minéraux ne comprennent que ceux utilisés à l'état brut ; les matières premières ayant un caractère spécialement industriel sont détachées des produits des règnes minéral, végétal et animal, pour être mises dans les sections relatives à l'industrie qui les utilise. Toute une série de difficultés ont été résolues, à titre d'exemple on mentionnera les pièces détachées de machines. Où allait-on les classer ? On décida que les pièces brutes de fonte ou de fer qui sont des produits de l'industrie métallurgique seraient classées parmi les ouvrages en métaux, les pièces travaillées, produits de l'industrie mécanique, seraient assimilées aux machines.

Nul doute que ce travail une fois achevé ne facilite la réalisation des unions douanières.

Cependant une question se pose : l'institution d'un plafond douanier.

Pour empêcher les Etats d'accroître sans cesse leurs tarifs, une limite est à fixer, il serait, par exemple, défendu de concéder à un produit une protection supérieure à 25 % de sa valeur. Il est évident qu'une industrie qui est dans l'obligation de bénéficier d'une telle mesure pour ne pas périliter est plus nuisible à un

pays, qu'utile. L'entente sur ce point paraît aisée. Le plafond douanier déterminé, on conviendrait d'abaisser automatiquement par palliers successifs les droits en vigueur¹.

Entre chaque abaissement, il serait laissé un laps de temps suffisant pour permettre l'évolution, le perfectionnement de l'outillage, l'intégration ou la transformation de l'industrie protégée, au besoin sa disparition en amortissant son capital.

Il n'est possible à deux Etats de conclure une union que s'ils remplissent certaines conditions ; l'essentielle est, sans aucun doute, la juxtaposition des territoires, l'éloignement rend difficile la formation d'une entente et, quand elle aboutit, elle n'est souvent qu'imparfaite. Ainsi, les colons anglais ont repoussé le premier système présenté par Joseph Chamberlain, celui du libre échange impérial, car beaucoup d'entre eux commercent davantage avec les Etats-Unis qu'avec la Grande-Bretagne ; ils ont préféré le procédé des tarifs préférentiels.

Pour que des Etats s'unissent, encore faut-il qu'ils aient le droit de le faire : ainsi, il est interdit à l'Autriche de se joindre à l'Allemagne sans l'autorisation du Conseil de la Société des Nations.

Un Etat perpétuellement neutre en a-t-il la faculté ? Un Etat ne peut être dans cette situation que s'il recueille l'assentiment des autres puissances. Toute mesure suscep-

1. Des mesures de ce genre ont été prises, lors de la rédaction du traité de Versailles au sujet de l'Alsace et Lorraine et du Bassin de la Sarre.

tible de préparer de près ou de loin une annexion lui est interdite, tel serait le cas, semble-t-il, d'une union douanière ; cependant, il continue toujours à bénéficier du droit de négocier des traités de commerce. Le droit international est hésitant : lors du projet d'association entre la France et la Belgique, les puissances ont protesté alors qu'elles n'avaient rien dit lors de l'entrée du Luxembourg dans le Zollverein. La doctrine inclinerait pour la négative¹.

Il est intéressant de se demander si l'avantage concédé par la clause de la nation la plus favorisée peut être invoqué lorsqu'un des contractants conclut une convention avec une tierce puissance. Après la fondation du Zollverein, Napoléon III, se basant sur un traité franco-prussien qui accordait à la France le traitement de la nation la plus favorisée, revendiqua pour les produits français l'entrée en franchise dans toute l'Allemagne ; sa demande fut rejetée. En 1865, à la suite d'un accord conclu avec la principauté de Monaco, le gouvernement français refuse d'étendre à son tour à d'autres pays les avantages concédés. La clause de la nation la plus favorisée n'accorde donc pas le droit de s'introduire dans une union totale. Il en est autrement dans l'union imparfaite et c'est une des raisons qui ont empêché les puissances de l'Europe centrale avant la guerre de s'associer ; il

1. En sens contraire cependant, M. Leroy Beaulieu, *Economiste français*, 11 octobre et 1^{er} novembre 1879, p. 433 et 629.

aurait fallu obtenir de la France son consentement ; en vertu de l'article 11 du traité de Francfort, elle avait le droit de profiter de toutes les concessions faites à l'Autriche par l'Allemagne. Cependant, il est aisé de limiter la portée de la clause de la nation la plus favorisée : dans les traités conclus avec la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Hongrie, la France a indiqué que les « Etats contractants ne sauraient prétendre aux avantages préférentiels qu'elle accorderait éventuellement en matière de tarif à ses protectorats ou à certains pays limitrophes avec lesquels elle contracterait une union douanière ».

Si les cartels favorisent l'union douanière, la réciprocité est également vraie, les deux méthodes se complètent, autrement le système est imparfait.

Ainsi, par la méthode contractuelle qui irait en se généralisant, par la méthode organique qui aboutirait au partage des débouchés, à la rationalisation des industries par branches et par pays, on arriverait à avoir de grands marchés intérieurs.

Une union douanière nécessite entre les pays intéressés un organe commun, une collaboration, des échanges continus, des rapports constants qui sont de nature à maintenir et à consolider la paix. Mais ces liens économiques ne peuvent-ils devenir politiques ?

CHAPITRE V

LE LIEN FÉDÉRAL

L'idée fédéraliste n'est pas nouvelle ; en effet, on la rencontre déjà dans l'antiquité. Sans parler de l'amphictyonie pylæo-delphienne qui, quoique présentant une certaine analogie avec l'Etat fédératif, n'en était cependant pas une des formes, on trouve en Grèce des ligues de villes dont les plus célèbres furent la ligue achéenne et la ligue étolienne. Pour les temps modernes, qu'il suffise de citer la République des Provinces-Unies de Hollande (1589-1795), la Confédération helvétique, la Confédération allemande du Rhin, la Confédération germanique et surtout les Etats-Unis qui, sous leur premier aspect, furent une confédération transformée en 1787 en Etat fédéral. Et qu'on ne dise pas que cette idée soit dépourvue à l'heure actuelle de vitalité. La république d'Autriche n'est-elle pas, suivant sa Constitution de 1920, une république fédérale ? Et avec son ensemble de 120 millions d'habitants, est-il possible de négliger l'Union des républiques socialistes soviétiques qui présente de plus le caractère d'être un Etat fédératif à deux

degrés, puisqu'elle comprend, outre neuf républiques autonomes, une république fédérale, la république socialiste soviétique de Transcaucasie, composée elle-même des républiques socialistes soviétiques de Géorgie, d'Arménie et d'Azerbaïdjan ?

Si, aux différentes époques de l'histoire, la forme fédérative a été acceptée tant de fois par maints Etats, il faut bien convenir qu'elle présente tout de même quelques avantages.

Quelles sont les conditions de fait qui incitent au fédéralisme ? Les futurs Etats membres dépendent généralement les uns des autres par leur situation géographique, leur histoire, une communauté de race, de religion, de civilisation : une affinité ethnique, une certaine mentalité préexistent à leur assemblée ; les habitants, selon Dicey, professeur à l'université d'Oxford, « doivent désirer l'union et non l'unité ». Un but identique, soit politique, telle la défense contre un ennemi, soit économique, par exemple la satisfaction des besoins, contribuera à transformer le lien moral, virtuel, en un lien réel.

La fédération entre Etats se présente sous deux types différents : la confédération d'Etats et l'Etat fédéral. Pour comprendre la signification de ces expressions, il y a lieu de se reporter à la terminologie allemande¹ qui les dénomme respectivement « Staatenbund » et « Bundesstaat », c'est-à-dire avec des mots semblables mais inver-

1. *Europe nouvelle*, 28 septembre 1929.

sés ; dans la confédération¹, le nom principal est « bund », c'est-à-dire « union » ; dans l'Etat fédéral, « staat », c'est-à-dire « Etat » ; sous le premier aspect, une association contractuelle se réalise entre Etats gardant leur souveraineté ; sous le second, leur individualité disparaît au point de ne plus former à eux tous qu'un seul organe.

En vue d'établir nettement leur différence, on a proposé diverses définitions en se basant sur l'énumération ou l'absence d'énumération des droits du pouvoir central, sur l'égalité ou l'inégalité des droits des parties composantes, sur la possession exclusive ou non des attributions de souveraineté extérieure, sur la superposition d'un gouvernement à d'autres gouvernements, ou l'action directe de l'Etat fédéral sur les ressortissants des Etats particuliers ; toutes ces propositions donnent une notion incomplète, ou sont en contradiction avec les exemples historiques. Ainsi, dans la République des Provinces-Unies, dans l'ancienne Confédération suisse, les attributions du pouvoir central n'étaient pas énumérées et pourtant n'étaient-ce pas des confédérations d'Etat ? En Allemagne, depuis 1815, l'égalité des Etats n'est pas absolue ; de même, l'Empire allemand de 1871 était incontestablement un Etat fédéral ; d'après ce qui précède, aucun

1. M. Le Fur énonce que la Confédération d'Etats est une association d'Etats souverains dans laquelle il existe un pouvoir central possédant la personnalité juridique et doté d'organes permanents.

Etat n'aurait eu les droits de traiter et de légation ; or, ces droits appartaient aux Etats particuliers.

Il est plus juste de dire que dans l'Etat fédéral, un seul Etat a la compétence, à l'exclusion des Etats membres. Dans la confédération, au contraire, les Etats conservent le pouvoir de déterminer leur propre compétence ; en somme, ils ont la compétence de la compétence. La confédération se rapprocherait de l'alliance, seulement elle implique nécessairement une organisation, une diète formée par les délégués des Etats.

Toutefois, à l'encontre d'une assemblée législative, ceux-ci représentent les Etats et non la population, leur mandat est impératif.

Si la confédération a une volonté distincte de celle de ses membres, volonté qui lui permet de prendre des décisions sans être astreinte à la règle de l'unanimité, elle ne possède cependant pas la volonté étatique ; en d'autres termes, elle n'a pas le pouvoir d'appliquer directement aux ressortissants des Etats des prescriptions qui n'acquiescent force de loi sur les territoires qu'à la suite d'une intervention des organes de ces Etats. Par ailleurs, le pouvoir central ne jouit que de la compétence que les Etats particuliers ont bien voulu lui accorder ; pour la modifier, pour l'étendre, il faut un vote unanime des Etats qui, en cas de désaccord, ont la faculté de se retirer.

La population des divers Etats conserve sa nationalité. Survient-il un différend entre eux ? Il ne peut être réglé

que par la voie pacifique, le recours aux armes est défendu. La confédération contraint-elle par la force un Etat à ses obligations ? La guerre est, non pas civile, mais internationale.

Des garanties contre l'empiétement du pouvoir central sont indispensables aux unités composantes ; elles en sont protégées, d'abord par le droit de nullification qui les laisse juges des conflits de compétence s'élevant entre le pouvoir central et elles-mêmes, puis, par le droit de sécession qui les autorise à quitter la confédération lorsqu'elles pensent qu'un de ses actes est de nature à porter atteinte à leur souveraineté. Ce droit est de l'essence de la confédération au point que certains auteurs¹ estiment que l'engagement des Etats de ne pas en user ne leur enlève pas la possibilité d'y faire appel au besoin.

Ainsi, il apparaît que cette forme fédérative n'est pas incompatible avec la souveraineté des Etats. L'Etat fédéral résulte de l'Etat unitaire puisqu'il a un territoire propre, possède des sujets, des fonctionnaires. Il procède aussi de la confédération, les Etats particuliers détenant dans une certaine mesure, minime il est vrai, des pouvoirs. Néanmoins, ses attributions sont considérables : il s'immisce dans l'organisation des Etats membres ; ainsi la Constitution américaine spécifie qu'ils sont tenus d'adopter la forme républicaine ; la solution des litiges qui s'élèvent, d'une part, entre l'Etat fédéral et les Etats

1. Dans ce sens, M. Le Fur.

particuliers, d'autre part, entre les Etats particuliers, est toujours réservée à une juridiction fédérale¹ ; les lois fédérales priment les lois particulières ; enfin, pour la formation ou l'amendement de la Constitution, l'unanimité n'est nullement nécessaire ; dès lors, les Etats faisant partie de la minorité ne peuvent se séparer de ceux compris dans la majorité.

A ce sujet, il est intéressant de se reporter à la Constitution américaine.

Chaque Etat de l'union peut établir tel organe qui lui convient pourvu que son gouvernement soit de forme américaine. Ceci résulte du chapitre IV, section 4 de la Constitution : « Les Etats-Unis garantiront à chaque Etat de l'Union une forme républicaine. » Un auteur américain de droit constitutionnel a dit qu'il fallait entendre par là, un gouvernement par des représentants choisis par le peuple. Il semble que cette disposition soit instituée à l'avantage des Etats particuliers ; l'Etat fédéral devrait intervenir si une puissance étrangère tentait d'imposer à un Etat un gouvernement contraire à la volonté de sa population ou si une résolution avait pour conséquence l'installation d'un gouvernement insurrectionnel. Mais, en réalité, cette clause de garantie a été interprétée d'une manière qui donne au gouvernement

1. L'organe qui tranchera le conflit peut être un tribunal, comme le Tribunal fédéral suisse, mais les pouvoirs juridictionnels peuvent être accordés à un organe non organisé suivant la forme juridictionnelle. Dans la Constitution suisse de 1848, c'était le cas pour l'Assemblée fédérale.

fédéral un pouvoir de contrôle presque illimité. Lorsqu'après la guerre de Sécession, les Etats sudistes furent admis de nouveau à bénéficier des lois du système fédéral, le Congrès au lieu de garantir les gouvernements en fonction ou du moins d'aider ces Etats à constituer des gouvernements républicains, s'attribua un pouvoir complet d'établissement. Le gouvernement fédéral alla même jusqu'à refuser d'admettre ces Etats à la pleine jouissance de leurs droits constitutionnels, avant qu'ils aient ratifié les amendements 14 et 15 de la Constitution.

Pour établir la prépondérance de l'Etat fédéral, la Cour suprême a utilisé trois dispositions de la Constitution. Le chapitre IV, section 2, spécifie que la présente constitution et les lois que les Etats-Unis se donneront en conséquence, ainsi que tous les traités faits ou à faire sous l'autorité des Etats-Unis seront la loi suprême du pays ; les juges de chaque Etat seront tenus de s'y conformer, nonobstant toute disposition contraire dans la Constitution ou les lois particulières d'un Etat. Ainsi, si la Cour suprême des Etats-Unis déclare inconstitutionnel un acte de pouvoir central, ou des Etats, les populations et les gouvernements des Etats particuliers doivent accepter ces solutions comme obligatoires juridiquement. Le chapitre I, section 2, tend à donner à la Cour suprême une pleine juridiction pour régler tous les différends entre les autorités fédérales et les autorités des Etats. Le chapitre I, section 8, lui donne un pouvoir de sanction.

S'il y a contrariété entre les lois d'Etat et les lois fédérales, c'est évidemment les lois fédérales qui doivent avoir la priorité, cependant les Etats particuliers ont allégué que lorsqu'une atteinte à leurs lois était commise et que le délinquant avait été poursuivi devant leurs propres tribunaux, il n'était pas fondé à demander que son cas soit déféré aux cours fédérales, avant que tous les degrés de juridiction devant les cours d'Etats soient épuisés, même s'il avait agi en vertu des pouvoirs délégués par le gouvernement fédéral. Lors d'une affaire : Etat de Tennessee contre Davis¹, la majorité de la Cour a admis que si, dans l'exercice de leurs fonctions fédérales, les fonctionnaires pouvaient être arrêtés pour une violation des lois d'un Etat particulier, sans que le gouvernement ait la faculté d'intervenir, les Etats particuliers auraient la possibilité d'empêcher à tout moment ces agents de remplir leur mission. Aussi la Cour a reconnu qu'un fonctionnaire fédéral qui est l'objet de poursuites devant les tribunaux d'un Etat particulier pour une infraction à une loi, soit particulière, soit fédérale, a le droit de demander d'être jugé par un tribunal fédéral sans attendre l'épuisement de la procédure devant les cours particulières.

1. Un nommé Davis, fonctionnaire fiscal des Etats-Unis avait tué un individu. L'Etat de Tennessee sur le territoire duquel s'était commis l'acte traduisit ce fonctionnaire devant ses tribunaux. L'inculpé ayant demandé à être déféré devant un tribunal fédéral, la constitutionnalité de sa demande fut contestée. La Cour suprême des Etats-Unis fut saisie de l'affaire.

Les constituants de 1787 n'ont jamais admis le droit de sécession ; Hamilton ayant attiré l'attention sur la possibilité pour les Etats de se retirer de l'Union, si les propositions d'amendements n'étaient pas adoptées dans un temps déterminé, Madison lui répliqua en ces termes :

« Mon opinion est qu'une réserve du droit de se retirer de l'Union, si les amendements n'étaient pas décidés en la forme constitutionnelle dans un temps raisonnable, serait une ratification conditionnelle. Or, l'Etat de New-York ne peut pas procéder à une ratification de ce genre en qualité de membre de la nouvelle Union. Aucune ratification conditionnelle ne peut être admise. La Constitution exige une adoption totale et pour toujours. Elle a été adoptée de cette façon par les autres Etats. Une adoption pour un temps limité serait aussi inefficace que l'adoption de quelques articles seulement. »

Plus tard, le président Buchanan, dans un message du 3 décembre 1860, proclama qu'aucun Etat n'avait le droit constitutionnel de se retirer de l'Union, que la sécession¹ n'était qu'une révolution. Quelle était l'opinion de la Cour suprême des Etats-Unis ? Une action fut intentée par l'Etat du Texas devant la Cour après la guerre de Sécession, mais avant que son gouvernement

1. Pendant la guerre de Sécession, le Gouvernement fédéral ne voulut pas reconnaître que les gouvernements sudistes se trouvaient dans une situation particulière de *jure*. Cependant, en raison de l'ampleur de la lutte, les Sudistes furent traités presque comme des belligérants et la lutte dut être conduite comme une guerre internationale.

ait été reconnu par le Congrès. Pour que la Cour soit compétente, il fallait que le Texas n'ait pas perdu sa qualité d'Etat. Voici sur ce point l'opinion de la Cour : « ...La Constitution s'est proposé de former une union plus parfaite. Cette union plus parfaite implique que les Etats ne peuvent pas se retirer par leur propre volonté du système établi par la Constitution fédérale de 1787-1789. En vertu de cette Constitution, les pouvoirs des Etats ne peuvent pas leur permettre de rompre l'union. L'union entre le Texas et les autres Etats est aussi complète, aussi perpétuelle, aussi indissoluble qu'entre les Etats originaires. Aucune place n'a été laissée pour reprendre la question, sinon par la voie d'une révolution ou le consentement des Etats....

« Il découle certainement de là que l'Etat n'a pas cessé d'être un Etat, ni ses citoyens d'être des citoyens de l'union. »

Dans ces conditions, doit-on considérer les Etats membres de l'Etat fédéral comme des Etats souverains ?

La souveraineté existe ou n'existe pas, ne comporte pas de degrés, elle ne saurait admettre de pouvoir supérieur, c'est un superlatif. Dès lors, si la souveraineté est un attribut essentiel de l'Etat¹, n'est-il pas très difficile de déterminer le fondement juridique de l'Etat fédéral ?

Dans le droit constitutionnel, n'y aurait-il place que pour l'Etat unitaire et la confédération d'Etats ?

1. M. Le Fur admet que la souveraineté est un caractère indispensable de la notion d'état.

En droit civil, on rencontre des personnes qui ne jouissent pas de la capacité entière de s'obliger, du libre exercice de leurs droits civils : la femme mariée, soumise au régime de l'autorisation maritale ; le mineur non-émancipé , l'interdit judiciaire , l'interdit légal, soumis à celui de la tutelle ; le mineur émancipé qui, pour certains actes, a besoin du consentement de son curateur ou du conseil de famille, comme, d'ailleurs, le faible d'esprit et le prodigue, et pourtant ce sont des personnes.

En droit public, il en est de même : des Etats ont la capacité entière, d'autres une capacité limitée. La caractéristique de l'Etat est le droit propre de domination, c'est-à-dire d'ordonner à des personnes libres des actes, des prestations, le cas échéant de les contraindre à l'exécution. Si l'on compare l'Etat et la commune, qui sont deux collectivités, on voit que cette dernière ne possède pas le droit de domination. Pour faire assurer l'obéissance aux prescriptions édictées, elle doit s'adresser aux autorités de l'Etat qui se substituent à elle. Lorsqu'elle agit en vertu de l'autorisation de l'Etat, elle ne procède qu'en qualité de déléguée.

Ainsi, il y aurait des Etats souverains et des Etats non souverains qui se déterminent, s'obligent; seulement, pour les Etats non-souverains, cette faculté d'auto-détermination est limitée. Les Etats membres de l'Etat fédéral restent donc des Etats ayant leur législation, leur administration, leur justice, en un mot toutes les fonctions de

puissance étatique ; en résumé, pour employer une locution du juriste allemand Rosin, ils conservent leur possibilité potentielle, mais avec une particularité actuelle. D'après ce qui précède, on se rend compte que l'Etat fédéral a une tendance très nette à évoluer vers l'Etat unitaire, à l'encontre de la confédération qui semble plutôt réfractaire à l'homogénéité absolue, surtout si les Etats particuliers ont derrière eux un long passé historique d'épreuves et de gloire.

CHAPÎTRE IV

LE SYSTEME CONFÉDÉRATIF

L'interdépendance économique des nations les astreint à des rapports, à des échanges qui se traduisent généralement par des accords. La nécessité où elles se trouvent de subordonner leur politique à leurs préoccupations économiques les obligent à conclure des ententes, des alliances destinées à prévenir les conflits éventuels. Le grand art de la diplomatie est justement de prévoir les événements longtemps à l'avance de façon à pouvoir prendre les précautions qui éviteront à l'Etat des répercussions inopportunes. Mais les alliances, les accords sont incertains ; les pourparlers achevés, les signatures échangées, que reste-t-il ? Un papier et la foi réciproque en l'honnêteté des gouvernements intéressés. Les traités comme les lois vieillissent. Par suite de changements survenus dans sa constitution intérieure ou dans sa situation politique étrangère, il arrive qu'une puissance les juge incompatibles avec le nouvel état de choses ; les rédacteurs du Pacte de la Société des Nations l'ont bien com-

pris : en effet, l'article 19 stipule que l'Assemblée peut de temps à autre inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inacceptables, ainsi que des situations pouvant mettre en péril la paix du monde.

Si la politique de droit n'est pas suivie par les contractants, si aucun lien profond n'existe entre eux, la dénonciation unilatérale qui surviendra brusquement ne risquera-t-elle pas de provoquer des mesures de rétorsion de la partie adverse ?

Actuellement plus que jamais, les sources de conflit sont trop nombreuses, les besoins d'entente trop évidents pour que l'on se contente de relations diplomatiques ordinaires.

Un organisme permanent est indispensable. Mais une confédération entre Etats voisins n'est-elle pas une solution toute trouvée ?

On a vu précédemment les principales garanties que ce système offre aux Etats : l'intangibilité de leur souveraineté, la détermination de leur compétence, le droit de sécession. Dans ces conditions, les susceptibilités nationales ne sont-elles pas ménagées ? Aliène-t-on véritablement la liberté pour une chaîne ? Certes, une question délicate à résoudre est celle de la répartition des compétences entre les Etats membres et l'organe fédéral.

Enumérer une par une les attributions qui sont accordées respectivement au gouvernement central et aux gou-

vernements particuliers est pratiquement impossible. Des omissions, des confusions par suite du manque de clarté en résulteraient. Il y a lieu de remarquer qu'un gouvernement qui n'a pas de pouvoirs définis avec précision a tendance à augmenter sans cesse le domaine de ses activités ; il convient donc de les énumérer pour qu'ils soient interprétés strictement. Ainsi sera sauvegardé le droit de légiférer des Etats membres en de nombreuses matières.

La presque totalité des gouvernements fédéraux ont suivi la politique consistant à faire du gouvernement central un gouvernement à pouvoirs énumérés¹ : le 10^e amendement à la Constitution des Etats-Unis notamment spécifie que les pouvoirs non délégués aux Etats-Unis par la Constitution et non interdits par elle aux Etats sont réservés aux différents Etats ou au peuple. Malgré cette méthode de répartition des pouvoirs, des difficultés peuvent néanmoins s'élever quant à leur attribution exacte.

Il faut se reporter aux doctrines émises pour permettre le fonctionnement de la Constitution américaine : celles des pouvoirs implicites et des pouvoirs concurrents. Le gouvernement fédéral possède, à côté des pouvoirs énumérés, une certaine compétence qui facilite l'exercice de ces pouvoirs. En effet, il est impossible à une Constitution de spécifier les plus petits détails d'application. Par

1. Au Canada, ce sont les pouvoirs des Etats provinciaux qui sont énumérés.

ailleurs, par suite de l'évolution des choses, l'énumération n'est ni complète, ni à jour. Sortant d'une confédération, les rédacteurs de la Constitution ont surtout cherché à la rendre forte, aussi y ont-ils inséré une clause énonçant « que le Congrès aura toute autorité pour faire toutes les lois qui seront nécessaires et convenables pour mettre à exécution les pouvoirs dont la Constitution investit l'union ». La doctrine des pouvoirs implicites est admise par tout le monde, mais l'interprétation qui en est donnée varie : les uns estiment qu'elle vise uniquement les pouvoirs qui sont à la fois nécessaires et convenables, d'autres qui sont ou nécessaires ou convenables, c'est-à-dire simplement utiles.

La Cour suprême a adopté un moyen terme. Se refusant à une interprétation stricte, elle ne reconnaît une loi fédérale que si elle a un but légitime et n'est pas en contradiction avec la lettre et l'esprit de la Constitution.

« La concession simple d'un pouvoir, d'une compétence au gouvernement de l'Union n'implique pas nécessairement une interdiction pour les Etats particuliers d'exercer un pouvoir identique ». Tel est le principe des pouvoirs concurrents ; il est indispensable d'indiquer que les pouvoirs énumérés de l'Union se divisent en deux catégories : d'une part, ceux qui lui sont réservés uniquement, d'autre part, ceux qui peuvent être exercés par les Etats membres si elle n'en fait pas usage.

Un article du *Fédéraliste* nous fournit des indications

sur les compétences exclusives du pouvoir central : « Il est évident que les gouvernements des Etats conserveront tous les droits qu'ils avaient antérieurement et qui, par la Constitution, n'auront pas été exclusivement délégués aux Etats-Unis.

« Cette délégation exclusive, ou plutôt cette aliénation, n'existera que dans trois cas :

« 1^{er} cas : Quand la Constitution accordera expressément une autorité exclusive à l'Union¹.

« 2^e cas : Quand, par une clause, elle accordera à l'Union un pouvoir et que, par une autre clause, elle défendra aux Etats d'exercer le même pouvoir².

« 3^e cas : Enfin, quand elle accordera à l'Union une autorité qu'il sera absolument et entièrement contradictoire et incompatible de laisser en même temps aux Etats³ ».

Ces deux principes ont été élaborés par un Etat fédéral, seraient-ils nuisibles à une confédération ? Il ne faut pas, certes, attribuer toutes les compétences à l'organe central, mais, de là à les réduire à leur plus simple expression, il y a une marge. Le lien qui unit les Etats membres doit être suffisamment solide et harmonique à la fois pour assurer une certaine longévité à l'ensemble.

A la naissance d'une confédération, les rouages sont

1. Le Congrès exerce une législation exclusive sur le district fédéral de Washington.

2. Le Congrès a le pouvoir d'établir et de percevoir les impôts, par contre aucun Etat ne peut établir un impôt sans le consentement du Congrès.

3. Le Congrès a le pouvoir d'établir une règle uniforme de naturalisation dans tous les Etats.

inévitavelmente rudimentaires, leur perfectionnement s'effectue au fur et à mesure qu'apparaît leur défec-tuosité.

Dans la Confédération du Saint-Empire romain germa-nique¹, les Etats² avaient une existence propre, leurs pou-voirs propres. En fait, au milieu du xvii^e siècle, ils possé-daient le plein et entier exercice des droits de comman-dement et la majeure partie des pouvoirs politiques qui avaient été rendus à l'Empire. Cependant, au-dessus d'eux, il y avait une autorité. L'Empire était une monar-chie féodale dont les Etats particuliers étaient les fiefs. Il convient de remarquer que chaque fois qu'il est ques-tion, dans les traités de Münster ou d'Osnabrück, de l'en-semble des droits des Etats particuliers, on évite d'écrire le mot « souveraineté » qui est réservé à l'Empire.

Chaque Etat était tenu de respecter les lois impériales et s'il manquait à cette obligation, l'Empereur avait le droit d'intervenir. Les personnes qui avaient subi un pré-judice résultant de la violation d'une loi impériale par

1. Les textes régissant les rapports de l'Empire avec les Etats particu-liers sont la Bulle d'or de l'Empereur Charles IV (1356), les traités de West-phalie (1648) et les capitulations électorales. L'origine de ces capitulations remonte à l'avènement de Charles-Quint en 1519; le candidat empereur ne pouvait espérer être élu qu'en consentant à l'avance par des accords par-ticuliers des concessions plus ou moins importantes à ceux dont il réclamait les suffrages.

2. Il est à noter qu'à côté des Etats, il y avait dans l'Empire des territoires autonomes appartenant à de petits seigneurs possédant le titre de chevaliers et qui ne relevaient que de l'Empereur.

un Etat avaient la faculté d'intenter un recours devant le « Hofrat » ou le « Kammergericht »¹.

L'Empereur s'était efforcé de conserver pour lui exclusivement certains droits, *jura reservata*, en transformant en seigneurs héréditaires les gouverneurs qu'il nommait et révoquait à son gré. Les jurisconsultes du XVIII^e siècle admettaient l'ancienneté comme premier caractère de ce droit, puis son interdépendance, par exemple la confection d'une route ; le nombre de droits intéressant uniquement un Etat étant très limité, il était à craindre que les *jura reservata* ne s'étendent au détriment des droits des Etats particuliers ; pour y remédier, on exigea, troisième caractère, son inscription sur une liste dressée petit à petit par la coutume ; ils étaient donc, à la fin du Saint-Empire romain germanique, des droits limitativement énumérés. On en distinguait trois catégories : la faculté

1. Le Kammergericht a été créé en 1495, il siégea d'abord à Spire, puis à Wetzlar. A sa constitution, l'Empereur concourait avec la Diète à la nomination des juges, puis il n'intervint que pour la nomination du président, des quatre vice-présidents et de deux assesseurs. Le Hofrat a été créé par Maximilien, au début une partie des membres étaient nommés par l'empereur, l'autre partie par les Etats, puis tous furent désignés par l'empereur.

Dans le système judiciaire de l'Empire existait aussi la juridiction austrégale. Au Moyen-âge, pour résoudre les conflits entre Etats ou entre les chevaliers d'empire autrement que par les armes, il n'y avait que la justice de l'Empereur qui, à cette époque, était à peu près inexistante. Par des conventions d'arbitrage, les parties en litige soumettaient la solution du différend à des arbitres — austrégués. La création du Kammergericht et du Hofrat laissa subsister la juridiction austrégale, confirmée d'ailleurs par le traité d'Osnabruck, mais ils fonctionnèrent comme tribunaux d'appel. L'usage avait rendu le recours à la juridiction austrégale obligatoire. Au XVIII^e siècle, l'obligation demeurait encore dans certains cas. Cette institution, prélude de l'arbitrage international obligatoire, a évité de nombreuses guerres intérieures à l'Allemagne.

de légiférer sur la monnaie, la faculté de créer et de fixer les tarifs douaniers, le pouvoir de conférer les grades académiques et les titres de noblesse.

L'empereur était élu au début par la population, puis par quelques grands vassaux, les électeurs¹, dont le titre était reconnu, notamment par la célèbre Bulle d'or de 1356. A côté de l'empereur, siégeait la Diète au Reichstag sans le consentement de laquelle il ne pouvait rien ou presque rien.

La Diète représentait les Etats, mais tous les Etats n'y avaient pas accès de plein droit ; il fallait qu'ils établissent qu'ils étaient en possession de ce droit depuis longtemps ou qu'ils produisent une loi d'empire impliquant le consentement de l'empereur et de la Diète. Le droit d'entrée était limité, car la création d'Etats nouveaux par hérédité, par entente, aurait pu rompre l'équilibre dans l'Assemblée ; ainsi son assentiment est indispensable. Ce droit pouvait être retiré en cas de faute grave. On trouve donc là des précautions pour l'admission, une sanction en cas d'inexécution des engagements pris.

La Diète était formée par la réunion de trois collèges : le collège des électeurs, le collège des princes et le collège des villes libres. Ce dernier fut institué à partir du

1. Normalement, il y en avait sept : trois ecclésiastiques, les princes archevêques de Mayence, Trèves et Cologne, quatre laïques, l'Electeur de Bohême, l'Electeur de Brandebourg, l'Electeur de Saxe, l'Electeur comte palatin du Rhin.

xiii^e siècle¹, sa création entraînant la séparation des électeurs et des princes qui délibéraient alors en commun. Dans chaque collège, le nombre des membres était inégal ; le collège des électeurs n'en a jamais compris plus de dix ; à celui des princes non électeurs étaient attribuées cent voix se divisant en : six voix curiales et quatre-vingt-quatorze voix unitaires ; les voix curiales résultaient du groupement des suffrages exprimés par les petits princes ; les voix unitaires ne se donnaient qu'aux Etats d'une certaine importance. Même entre les Etats détenant une voix unitaire, l'égalité ne régnait pas², certains d'entre eux cumulant les suffrages : ainsi la maison de Brandebourg avait huit voix unitaires, une pour chacune de ses possessions.

Dans le collège des villes libres, chacune possédait sa voix. A titre indicatif, leur nombre était de cinquante-et-une au xviii^e siècle.

Une distinction existait donc entre les grands et les petits Etats : à une inégalité de fait correspondait une inégalité de droit.

Chacun de ces collèges délibérait et votait séparément, mais pour qu'une décision fût valablement prise, il fallait l'unanimité de façon à éviter une coalition perma-

1. L'accès des villes à la Diète se trouva consacrée sous le règne de Rodolphe de Habsbourg (début du règne, 1273).

2. La Saxe possédait six voix, la Hesse trois voix ; à noter que la maison d'Autriche n'avait que deux voix unitaires.

nente des deux plus influents contre celui des villes libres.

Au sein de chaque collège, la majorité liait la minorité. Cependant, on chercha à éluder cette règle, sans d'ailleurs y parvenir, pour l'établissement des impôts. La majorité ne ferait-elle pas reposer leurs charges sur la minorité ? Les protestants, qui étaient en minorité dans les collèges des électeurs et des princes, ne seraient-ils particulièrement frappés ? A l'appui de leur thèse, ils alléguaient que l'impôt est essentiellement un acte volontaire.

Ils eurent plus de succès au sujet des affaires concernant la religion. Dans le traité d'Osnabrück, il fut décidé que les questions de cette nature ne seraient votées qu'à l'unanimité. La procédure de l'*itio in partes* créée à cet effet était la suivante : pour que le vote à la majorité devint impossible, il fallait que la moitié plus un des Etats d'une confession déclarassent que sur l'affaire ils se séparaient des Etats de l'autre confession. Ce droit, certes, constituait une garantie, mais il était susceptible d'entraver le fonctionnement des pouvoirs publics s'il était invoqué d'une façon continue ; cependant on usa modérément de l'*itio in partes*, cette procédure ne fut employée que neuf fois.

A sa formation, la Diète ¹ ne se réunissait qu'à la suite d'une convocation de l'Empereur, puis, dans les Capi-

1. La Diète siégeait à Ratisbonne.

tulations électorales, on voit figurer une clause énonçant qu'elle s'assemblerait au moins une fois par an, enfin, vers 1680 elle devint permanente ¹. Dès lors, les princes se firent remplacer par des envoyés jouissant des privilèges et immunités diplomatiques et ayant mandat impératif. Quelles étaient les attributions principales de la Diète ? En premier lieu, au point de vue extérieur, l'Empereur n'avait pas la faculté de déclarer sans le consentement de la Diète « toute guerre à n'importe quel pays, aussi bien au dedans de l'empire qu'au dehors, aussi bien s'il s'agissait d'une guerre défensive que d'une guerre offensive », énonce le traité de Westphalie. Cependant, comme à cette époque la permanence de la Diète n'était pas réalisé, son autorisation put être remplacée par celle du collège des électeurs, mais seulement en cas de guerre défensive. Les Etats fournissaient leurs contingents militaires; l'Empereur avait le droit de diriger les opérations, pratiquement il les confiait à un général dont l'entrée en fonctions était subordonnée à l'approbation de la Diète ; une fois les hostilités commencées, elles se contentaient d'accorder des subsides, mais s'abstenait de donner des directives au commandement ; toutefois, l'armée ne pouvait franchir les frontières de l'empire sans son assentiment.

La conclusion des traités, soit avec les Etats étrangers,

1. La permanence une fois instituée demeura jusqu'à la fin de l'Empire.

soit avec les Etats allemands, nécessitait l'intervention de la Diète, actuellement en France, certains traités sont conclus librement par le chef de l'Etat, il suffit qu'ils ne soient ni des traités de paix, de commerce, ni des traités concernant l'état des Français à l'étranger ou engageant les finances du pays. Ainsi en cette matière, les pouvoirs de la Diète étaient supérieurs à ceux du Parlement français ; en outre, autre différence importante, elle prenait part aux négociations par l'envoi de commissaires. Cependant, il pouvait y avoir des divergences de vues entre les représentants de l'Empire et la députation d'Empire, ce qui était de nature à entraver les négociations. Une transaction s'établit : les commissaires reçurent directement les communications des plénipotentiaires étrangers et adressèrent leurs réponses par l'intermédiaire des représentants de l'Empereur. Au point de vue intérieur, la Diète intervenait dans la nomination des fonctionnaires impériaux, des électeurs laïques en l'absence d'héritier mâle ; elle exerçait des fonctions judiciaires : on lui reconnaissait qualité pour contrôler les décisions des tribunaux supérieurs, c'est-à-dire un pouvoir de cassation, et elle participait à la nomination du Kammergericht.

Telle était l'organisation de la Confédération du Saint-Empire romain germanique. Le but de la Confédération est le maintien de la paix. La Diète avec son caractère permanent n'assure-t-elle pas la collaboration continue

entre les Etats membres, collaboration qui permet l'aplanissement des différends, le développement d'une confiance mutuelle ? L'unité de front diplomatique réalisée grâce à la participation de ses commissaires aux négociations des traités et l'unité de commandement intervenant, le cas échéant, pour renforcer la défense commune ne sont-elles pas capables de faire naître et d'accroître la solidarité ? Ainsi, dans cette organisation, se rencontrent les éléments qui garantiront la paix extérieure et intérieure.

Toutefois, avec ses trois collègues et surtout la coexistence d'un pouvoir impérial à côté de celui de la Diète, elle ne donne pas la possibilité d'établir une comparaison avec l'aspect que présenterait actuellement une union d'Etats.

La Confédération germanique est un exemple plus approprié.

L'alinéa 2 de l'article 6 du traité de Paris du 30 mai 1814 énonçait que les Etats de l'Allemagne seraient indépendants et unis par un lien fédératif. L'acte du 8 juin 1815 dont les onze premiers articles furent incorporés dans l'acte final du Congrès de Vienne signé le lendemain constitua la confédération. Mais elle n'eut son organisation définitive qu'en 1820. Elle se composait de trente-neuf Etats : un empire, l'Autriche ; sept royaumes, la Prusse, la Bavière, le Wurtemberg, la Saxe, le Hanovre, le Danemark et les Pays-Bas, un électorat, six

grands duchés, neuf duchés, dix principautés, un landgraviat, quatre villes libres : les villes hanséatiques et Francfort.

Dans sa totalité, la Confédération germaïque avait, lors de sa création, une population de 30 millions d'âmes et une superficie de 632.000 km².

Son but initial est de faire régner la paix intérieure et extérieure en maintenant la bonne entente entre les Etats membres et en représentant à l'égard de ses voisins une force susceptible d'être respectée.

Chacun des Etats est réputé souverain; il paraissait donc logique de leur conférer le droit de sécession. A ce sujet, l'Acte du 8 juin 1815 rend simplement la Confédération permanente et durable; plus catégorique est l'article 5 de l'Acte du 15 mai 1820 : « La Confédération germanique sera indissoluble, aucun des Etats membres n'a la liberté d'en sortir. » Ainsi le droit de sécession leur est interdit¹. Ces clauses ne sont-elles pas en contradiction avec la forme adoptée pour cette organisation politique ?

La Confédération étant exclusivement un groupement d'Etats allemands, deux conséquences importantes en résultaient : restaient en dehors du système les territoires de la Prusse et de l'Autriche qui n'avaient jamais fait partie du Saint-Empire romain germanique; y étaient

1. La Prusse se retira de la Confédération au moment de l'occupation du Schleswig et du Holstein.

compris, au contraire, certains pays relevant de souverains étranger¹, par exemple le Luxembourg placé sous l'autorité du roi des Pays-Bas.

A cette confédération il fallait un organe : ce fut la Diète² dont la présidence appartenait à l'Autriche, la vice-présidence, à la Prusse. Cette Assemblée, formée des représentants des gouvernements des différents Etats, délibérait en conseil étroit ou en *plenum*, selon l'importance des affaires.

Dans le conseil étroit, le nombre total des voix était de dix-sept ; les onze Etats principaux avaient chacun la leur, les autres détenant seulement des fractions de suffrages étaient groupés en six curies. Ainsi, pour toutes les questions dont la décision ne requérait pas l'unanimité, les grandes puissances, en s'entendant, pouvaient imposer leur volonté. Il en était de même aux séances du *plenum*. La totalité des suffrages était de 69. Chaque Etat avait bien son vote individuel, mais les quatorze plus importants cumulaient des voix, entre autres les six grandes monarchies avec quatre chacune. Dès lors, si elles se groupaient, la majorité étant de 46 voix dans cette assemblée, elles faisaient échec à la coalition des petits Etats. L'unanimité n'était exigée que pour les délibérations relatives aux nouvelles lois fondamentales, d'ailleurs

1. Le roi de Danemark était membre de la Confédération germanique pour le duché de Holstein.

2. La Diète siégeait à Francfort sur le Mein.

sans qu'une précision eût été donnée sur ce point, aux questions religieuses, à l'admission des nouveaux membres et aux droits particuliers des Etats. D'un autre côté, admettre l'unanimité pour toutes les affaires, n'est-ce pas condamner un organe à l'inaction ? Souvent les délégués, pour faire échouer les négociations, se retranchent derrière le manque d'instructions. En vue d'éviter cette obstruction, pour les affaires ne nécessitant pas une solution immédiate, on accordait généralement un délai qui ne dépassait pas quatre mois. On vient de voir que la Diète statuait tantôt à l'unanimité, tantôt à la majorité. Dans le premier cas, n'était-il pas possible de dire que l'on se trouvait en présence d'un contrat, dans le second, d'une loi ? Mais une loi n'est autre chose qu'un ordre impératif, qu'un commandement qui s'impose à la minorité ; or cette minorité est ici composée d'Etats souverains. N'est-il pas plus exact de considérer tous les actes de la Diète comme des conventions ? Comment concilier cette affirmation avec le principe majoritaire ? En soutenant que les Etats compris dans la minorité donnent en adhérant à l'ensemble leur consentement par anticipation à toutes les règles prévues en vue d'assurer le fonctionnement de l'organe central.

Une certaine habitude était laissée aux Etats par la manière dont la Diète prenait ses décisions. Généralement, elle se contentait de poser des principes en les déclarant obligatoires ; les Etats rédigeaient la loi à leur

convenance pourvu qu'elle reprenne les principes admis ; ainsi, dans l'acte concernant la liberté de la presse, il leur était simplement ordonné d'adopter la censure en ajoutant que chacun d'eux prendrait les moyens qui lui semblaient les meilleurs. Cette façon de procéder respectait la souveraineté des Etats membres jusqu'à un certain point. Parfois, la Diète établissait la loi elle-même. Dans le premier cas, il était évident que seules avaient qualité pour faire la loi dans chaque Etat les autorités investies du pouvoir législatif, c'est-à-dire qu'il fallait la collaboration du prince et de l'assemblée, si l'Etat en question avait observé la règle posée dans l'article 13 de l'Acte du 8 juin 1815, règle qui édictait que le pouvoir législatif serait exercé par eux.

Mais lorsque la Diète créait et bâtissait entièrement la loi, était-il nécessaire que le prince prît le consentement de l'Assemblée, car, en somme, ne s'agissait-il pas simplement de rendre cette loi obligatoire ? A première vue, il semblerait que non. Cependant cette opération n'était pas seulement la promulgation d'une loi existante : la Diète n'a pas le pouvoir étatique, elle n'a pas la possibilité de rendre une loi applicable dans un Etat, il faut que la loi de la Diète soit transformée en loi d'Etat ; or, pour cela, il est indispensable que les autorités ayant qualité pour faire une loi interviennent. Les Etats admettaient l'immixtion de la Confédération dans les affaires intérieures. Elle agissait à titre répressif et à titre préventif. Des

troubles éclataient-ils ? Si le désordre se localisait à un seul Etat, elle pouvait intervenir, mais son assistance devait être demandée par le gouvernement de l'Etat intéressé. L'article 26 de l'Acte du 15 mai 1820 mentionne que l'agitation d'un Etat est réputée dangereuse pour la collectivité et par conséquent de nature à provoquer l'intervention de la Diète, lorsque le repos intérieur d'un Etat est compromis par une résistance des sujets aux ordres des autorités. Son ingérence n'était ni indéfinie, ni laissée à sa libre appréciation, les mesures prises se limitaient « au terme jugé convenable par le gouvernement secouru ».

Si le désordre s'étendait à plusieurs Etats, même s'il n'y avait pas encore de troubles, la Diète¹ pouvait agir d'office.

Pour restaurer l'intégrité des droits du prince contre l'Assemblée ou lorsqu'il survenait un différend entre eux sur un objet touchant aux intérêts de la Confédération, tel que le vote des subsides, la Diète intervenait à titre préventif.

Ces interventions étaient-elles légitimes ?

En cas de désordre, elles étaient prévues par l'acte de 1820, d'ailleurs la sécurité de la Confédération était en jeu. En ce qui concerne les interventions préventives, il convient de remarquer que l'acte précité spécifiait

1. La Diète pouvait accorder sa garantie aux constitutions des Etats. Entre 1815 et 1866, six demandes en garantie furent admises.

que le prince dans chaque monarchie devait être mis à l'abri des empiètements de l'assemblée. Dès l'instant que la Diète proclamait des règles de droit public, sa compétence pour contrôler si elles étaient observées était fondée ; enfin les conflits entre l'assemblée et le prince, ayant trait à la Confédération, étaient certainement du ressort de cette dernière, puisqu'ils étaient susceptibles d'empêcher le prince de remplir ses engagements de confédéré.

La Diète ¹ avait quelques attributions judiciaires. L'article 60 de l'Acte de 1820 dit qu'elle aplanit les différends entre Etats par voie de médiation. A défaut de conciliation, elle les pousse à constituer des arbitres. Les particuliers qui subissaient un déni de justice avaient la faculté de se plaindre à la Diète qui, dans ce cas, pouvait adresser des remontrances au gouvernement intéressé.

Au point de vue extérieur, elle reconnaissait aux Etats membres, les droits de traiter et de légation pourvu que leur exercice ne porte pas atteinte à la paix de la Confédération et aux intérêts des Etats particuliers. Le droit de guerre extérieure des Etats n'était pas spécifié formellement, mais aucune stipulation ne le défendait, ce qui eût été du reste contraire au principe de la souveraineté. L'article 37 de l'Acte de 1820 donnait bien à

1. L'art. 18 de l'acte du 18 juin 1815 permettait à la Diète de réaliser une certaine unité de législation chez tous les Etats ; au point de vue économique notamment, des résultats furent obtenus en ce qui concerne les services postaux, la monnaie, les poids et mesures.

la Diète un droit d'appréciation souverain sur les contestations d'un confédéré avec l'étranger, mais n'était-ce pas une clause purement platonique ? Une appréciation n'entraîne pas nécessairement une intervention.

Au contraire, le droit de guerre entre confédérés était absolument interdit « sous aucun prétexte » dit l'Acte de 1815. Aux hostilités étaient assimilées les représailles, les mesures de retorsion. Une exception à cette règle est apportée par l'article 46 de l'Acte 1820. « Quand un confédéré ayant des possessions hors des limites du Bund, entreprend une guerre en sa qualité de puissance européenne,, le Bund dont une pareille guerre n'affecte ni les rapports, ni les obligations y demeure complètement étranger. » Ainsi l'Autriche et la Prusse¹ qui se trouvaient dans le cas précité avaient l'autorisation de se faire la guerre ou de la déclarer à une puissance étrangère à la Confédération, ou à une puissance membre de la Confédération pour partie. Mais pour que le Bund reste passif, le conflit devait concerner exclusivement les affaires extra-germaniques et se dérouler hors de ses territoires.

A cette confédération, on pouvait reprocher la non-reconnaissance du droit de sécession et l'accentuation des pouvoirs de police intérieure. Il semble, en effet, qu'un peuple ait le droit d'adopter la forme constitutionnelle

1. L'article 46 de l'Acte du 15 mai 1820 qualifiait l'Autriche et la Prusse de puissances européennes.

qui lui plaise, fût-ce même à la suite d'une révolution ; le « Bund » ne devait bien intervenir que si l'agitation était « réputée dangereuse pour la collectivité », mais est-il si facile de déterminer où commence le danger et n'est-ce pas un prétexte à interventions multiples ?

Cependant, c'est grâce à cette union politique, heureusement doublée d'une union économique, que des Etats qui n'avaient entre eux aucun autre lien qu'une affinité ethnique ont pu s'organiser et coopérer de telle sorte qu'ils allaient donner naissance à la formidable puissance allemande.

CHAPITRE VII

LES POSSIBILITÉS DE RÉALISATION D'UNE UNION EUROPÉENNE

En Europe ¹ la tendance à la liberté est plus forte que la tendance à l'organisation. La moindre nation exige sa pleine souveraineté sans se préoccuper si elle est à même de soutenir la concurrence de ses voisines, alors que le reste du monde s'intègre de plus en plus. L'idée panaméricaine ne s'est-elle pas affirmée une fois encore au Congrès de la Havane ? La Chine agitée par un mouvement xénophobe, n'est-elle pas à la recherche de son unité ?

Il est nécessaire d'introduire peu à peu dans les rapports commerciaux le libre échange et les nations n'étant plus astreintes à posséder en propre les moyens de production de toute espèce pour pouvoir se suffire à elles-mêmes, en cas de rupture avec l'étranger exploiteraient

1. Le caractère économique de l'Europe présente les aspects suivants, a dit M. Lucien Romier : pluralité et particularisme des systèmes d'échanges, variété des productions, des marchés, des qualités et des prix, étroitesse relative de chaque compartiment, prudence et parfois hésitation de l'esprit d'entreprise », *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} octobre 1927, p. 632.

exclusivement les industries qui s'accommoderaient le mieux à leur territoire. Pour l'Europe, il se produirait ce qui est arrivé en France lorsque Turgot eut mis en application les principes du « laissez-passer » et du « laissez-faire ». Cependant, elle a bénéficié longtemps d'une situation privilégiée comparativement à celle des autres continents. En échange des produits alimentaires qu'elle recevait, elle leur fournissait tous les produits manufacturés dont ils avaient besoin. Pourvue d'un outillage perfectionné pour l'époque, elle a contribué en grande partie à l'essor des nations américaines, qui ont su adopter ses méthodes et surtout les améliorer.

Il convient de remarquer qu'avec ses 10 millions de kilomètres carrés, sa superficie est loin d'être équivalente à celles de l'Asie, de l'Afrique, de l'Amérique du Nord et du Sud qui atteignent respectivement 42,5, 30, 23 et 18 millions de kilomètres carrés. Cette infériorité physique est aggravée par une extrême division politique, la plupart des Etats qui la composent s'efforcent, grâce au protectionnisme ¹, de créer chez eux les industries les plus diverses. C'est ainsi que des pays, grands producteurs de céréales comme la Hongrie, la Roumanie, encou-

1. M. Joseph Barthélemy raconte « qu'on a exposé récemment dans un des couloirs de la Chambre des Députés une carte originale où chacun des Etats d'Europe est entouré d'une muraille en relief dont la hauteur varie avec la rigueur de sa protection douanière. Certains de ces Etats apparaissent comme étant au fond d'un puits », *Revue politique et parlementaire*, 19 mars 1927.

ragent l'un l'industrie cotonnière, l'autre la métallurgie. Il est vrai que les traités ont créé certains noyaux politiques qui n'ont aucune possibilité de développement et même dont l'existence est aléatoire : la Hongrie est réduite à une population inférieure à 8 millions et à une capitale de 1 million d'habitants ; l'Autriche, avec une population de 6 millions, possède une capitale d'environ 2 millions d'habitants et trois autres villes : Lintz, Gratz et Innsbruck représentant ensemble au moins le tiers de la population.

Par suite des barrières douanières¹, les échanges sont extrêmement difficiles et la production par conséquent très faible. Il en résulte un état de malaise constant². L'Autriche, d'ailleurs, n'a pas la faculté de s'unir à

1. Pourtant dans les fameuses 14 propositions du président Wilson, se trouvait celle-ci, la 3^e : « suppression, autant que possible, de toutes les barrières économiques et égalité des relations commerciales pour toutes les nations consentant à la paix et à une association en vue de la maintenir ».

2. M. Mayrisch, directeur des Acieries de Burbach, Esch et Dudelange (grand-duché de Luxembourg) consulté par le Comité international pour l'union douanière européenne sur la question de l'Union montre dans sa réponse toutes les difficultés actuelles qui s'opposent à la réalisation de cette idée à laquelle il est favorable. Il pense qu'avant de pouvoir réaliser cette union, il faut une accalmie qui n'existe pas encore.

« Un grand effort doit précéder dans tous les pays pour situer le véritable intérêt commun des peuples dans le domaine de la vérité, de l'idéal et des réalités matérielles. Un travail patient et discret doit s'attacher de pays à pays, de groupe à groupe, à rechercher les difficultés existantes et les moyens les plus appropriés pour arriver en un acheminement lent et constant à atténuer et à supprimer si possible des redoutables conséquences économiques et sociales que peut engendrer dans chaque pays la transformation véritable de sa structure industrielle et de sa vie sociale. Tout ce qui se fera en ce sens sera œuvre méritoire et utile, ce sera l'indispensable travail préparatoire à une union douanière européenne. Avant qu'il soit accompli, celle-ci ne saurait sortir sans danger du domaine de la spéculation. » *Europe nouvelle*, 24 avril 1926.

l'Allemagne qui, pourtant, est la nation avec laquelle elle a le plus d'affinité ethnique, de même un rapprochement avec les autres pays danubiens susciterait probablement l'opposition de l'Italie.

La multiplicité des marchés intérieurs ne permet pas aux Européens d'imiter les Américains, qui réduisent leurs prix de revient et par suite leurs prix de vente.

On a l'habitude de comparer la situation économique des Etats-Unis avec celle de l'Europe : cette dernière, non compris la Russie, a une étendue de 5.455.000 kilomètres carrés et une population de 364.900.000 habitants, les Etats-Unis, 7.839.000 kilomètres carrés et 116.300.000 habitants.

Un opuscule intitulé *les Forces économiques du monde*, et publié par la Dresdner Bank à Berlin, donne, pour la production européenne réalisée en 1926, les chiffres suivants :

Production	Europe sans Russie	Etats-Unis
Froment en millions de tonnes	32,9	22,7
Gros bétail —	99,5	64
Charbon d°	571,1	530,8
Pétrole d°	4,3	106,3
Forces hydrauliques en millions de C. V. exploitées	12	10
Fer brut en millions de tonnes	34,8	37,3
Acier brut d°	38,9	46,1
Aluminium en milliers de tonnes	106,7	75
Acide sulfurique d°	8.280	6.30
Constructions navales d° (brut) ..	1.756,7	142,2

Il n'est donc pas possible de dire que l'Europe est incapable de produire ; elle ne manque ni de ressources naturelles, ni de main-d'œuvre¹. Ainsi que l'énonce M. Coudenhove Kalergi dans son livre *Paneurope*, la cause de sa décadence est politique et non biologique. C'est une question d'organisation ; économiquement elle forme un tout très puissant et pouvant acquérir un très grand développement ; morcelée, les efforts des uns et des autres se neutralisent. Une carte, publiée en 1928 par le Comité français d'études pour l'Union douanière européenne dans son bulletin n° 3, comprend 26 Etats. Une remarque s'impose : l'Angleterre y est comprise alors que la Russie en est exclue.

L'Angleterre a toujours hésité à aliéner sa liberté d'action. Sa tradition est l'insularité. Dès lors, si son intention est de s'intégrer dans un vaste système, il est permis de supposer que sa préférence irait à la communauté des nations dont elle fait partie². Du reste, depuis la Conférence impériale qui s'est tenue à Londres au mois d'octobre et de novembre 1926, l'organisation de l'ensemble britannique se rapproche davantage d'un

1. « L'Europe est encore qualitativement le réservoir d'hommes le plus fertile du monde », M. Coudenhove Kalergi, *Paneurope*.

2. L'Angleterre n'est pas une part de l'Europe a déclaré lord Melchett (sir Alfred Mond), l'Angleterre est une part de l'empire britannique. Au lieu de tourner nos regards vers Genève, tournons-les vers Ottawa ou Sydney.

A la Chambre des Communes, le 13 mars 1929, M. Baldwin a préconisé une coopération étroite entre les diverses parties de l'Empire britannique, en vue de réaliser cette unité économique impériale « sans laquelle, dit-il, les liens qui nous rattachent aux divers pays composant l'Empire peuvent se rompre et occasionner un préjudice considérable à la paix et au progrès du monde entier ».

fédéralisme intercontinental que d'un empire européen avec des colonies extraeuropéennes. Cette Conférence a réalisé une émancipation plus ou moins complète des Dominions, tout en poursuivant une politique de consolidation ou de rénovation de l'unité impériale. En 1914, les Dominions étaient des colonies presque autonomes ; tout en s'administrant librement elles étaient assujetties à un contrôle législatif et judiciaire ; malgré l'existence de Parlements locaux le droit de légiférer était accordé au Parlement britannique qui, de plus, devait approuver les textes constitutionnels des Dominions. Un droit de *veto* à l'égard des droits coloniaux était conféré au gouverneur général de chaque Dominion nommé par la métropole ; enfin, en principe, la section judiciaire du conseil privé était chargée de jouer le rôle de Cour suprême d'appel pour tout l'Empire en matière civile et criminelle. Quant à la personnalité internationale des Dominions, il faut reconnaître qu'ils ne l'avaient pas ; le droit de conclure les traités leur était refusé, cependant ils avaient acquis le droit d'adhérer ou non aux accords communs que la métropole concluait avec l'étranger et de participer aux négociations les intéressant. L'œuvre de la Conférence de 1926 a été d'instituer l'égalité absolue entre la Grande-Bretagne et les Dominions et de transformer le lien qui les unissait en une association libre et volontaire. Antérieurement le titre du roi d'Angleterre était roi du Royaume Uni de

Grande-Bretagne, de l'Irlande et des Dominions britanniques d'outre-mer ; dorénavant, il s'intitule roi de Grande-Bretagne, de l'Irlande et des Dominions d'outre-mer. Le gouverneur général de chaque Dominion se contente de représenter la couronne.

Les communications entre les Dominions et la métropole se font directement de premier ministre à premier ministre. Les questions relatives au contrôle législatif et judiciaire sont mises à l'étude. Toutes les unités composantes acquièrent désormais la possibilité de conclure directement des traités avec les puissances étrangères à deux conditions cependant : les autres membres de l'Empire britannique susceptibles d'être intéressés aux accords doivent être avertis et il est défendu d'engager l'un des membres sans son consentement formel. La Conférence reconnaissait aussi le droit de représentation diplomatique. Enfin le soin d'assurer la sécurité des routes impériales est laissé non plus seulement à la Grande-Bretagne, mais à tous les Dominions. On a dit que l'on se trouvait en présence d'une société des nations britanniques ; ce qui est certain, c'est que dans cette organisation on discerne le principe fédéral.

Néanmoins la Grande-Bretagne ne peut se désintéresser des questions continentales. Au cours de l'année 1925, ses exportations se sont réparties comme il suit :

Destination	Commerce
Europe	254 millions de livres
Etats-Unis et autres pays extraeuropéen	184 —
Total du commerce étranger.....	438 —
Dominions, colonies et Indes	335 —

Le commerce étranger a été supérieur de 103 millions au commerce impérial, et encore sur les 335 millions, n'y en a-t-il que 180 qui ont été dirigés sur les Dominions et l'Irlande¹. Il est donc excessivement difficile à l'Angleterre de compenser une diminution éventuelle de son trafic avec l'Europe par une augmentation des échanges avec les Dominions. Tout en évitant d'être englobée dans

1. Les statistiques du Boord of Trade comparant le commerce extérieur de l'Angleterre pendant les neuf premiers mois de 1929 à celui des neuf premiers mois de 1913 montrent que l'Angleterre est plus que jamais vouée à son Empire.

Exportations

	janvier-septembre	
Vers l'Empire	37 %	40,9 %
Vers l'étranger	63 %	59,1 %

Importations

	janvier-septembre	
	1913	1929
De source impériale	25,6 %	26,8 %
De source étrangère	74,4 %	73,2 %

De janvier à septembre 1929, l'Europe n'a absorbé que 31,2 % des exportations totales de la Grande-Bretagne contre 34,4 % en 1913 et elle n'a fourni à la Grande-Bretagne que 36,9 % de ses importations contre 40,8 %. Il y a donc une baisse du commerce du Royaume-Uni avec l'Europe. (*Journée industrielle*, 14 décembre 1929.)

l'ensemble européen, il lui serait nécessaire de négocier des arrangements.

La Russie est-elle en Europe ? En tout cas, pas toute, car si elle est voisine de la Roumanie et de la Pologne, elle l'est aussi de la Chine et du Japon. D'ailleurs, la civilisation occidentale ne l'a jamais pénétrée profondément et c'est de l'Orient qu'elle a tiré ses croyances, son mysticisme. On peut donc douter que la frontière européenne soit déterminée par l'Oural, d'autant plus que depuis la transformation de la structure interne de l'Empire russe, il semble qu'il y ait une démarcation nette entre cet ensemble et les Etats limitrophes organisés démocratiquement : (Finlande, Esthonie, Lettonie, Pologne, Lithuanie, Bessarabie). Dans l'éventualité d'une union entre les puissances continentales européennes, il est vraisemblable de penser qu'en raison de l'état intérieur de la Russie des Soviets cette union se ferait sans elle, mais ce n'est pas dire contre. Gratifiée de richesses naturelles, elle est en possession de tous les matériaux propres à un développement du type américain, mais elle est pauvre en capitaux, manque de techniciens, de tradition d'organisation. Elle échangerait volontiers des céréales contre les objets manufacturés dont elle a besoin. La Russie est en somme un complément économique pour l'Europe qui doit s'efforcer de conclure des accords commerciaux avec elle.

L'union douanière formée, est-elle susceptible de se transformer en union politique ?

Les haines réciproques des Européens¹, les guerres qui peuvent en résulter inquiètent continuellement les autres pays du monde ; le problème européen n'est plus local, il est devenu international et acquiert maintenant une importance semblable à celle qu'avait il y a cent ans la question balkanique pour l'Europe.

Il est facile de démontrer que les parties constituantes des Etats les plus solides de nos jours se sentaient jadis aussi étrangères et hostiles que le sont actuellement les puissances européennes.

Pendant la première moitié du moyen âge, après la chute de l'Empire romain, il s'est constitué sur le territoire de l'ancienne Gaule deux centres politiques et intellectuels², le Languedoc et la France proprement dite, dont les populations étaient ennemies. Lorsque le Nord l'emporte, le pouvoir du roi de France s'étend sur le Languedoc. Dans les deux régions existe cependant une différence linguistique. En 1318, lorsque Philippe le Long réunit les états généraux et désire établir entre autres

1. Des groupements travaillent directement au rapprochement économique des peuples et à l'abaissement des barrières douanières, notamment l'union douanière européenne créée à Berlin en juin 1926, la Fédération pour l'entente européenne formée presque à la même date à Genève; l'union paneuropéenne fondée par M. Richard N. Coudenhove Kalergi. A côté de ces groupements, il faut mentionner toutes les ententes qui, d'une manière ou d'une autre, cherchent à resserrer la solidarité internationale et servent ainsi la cause de l'union européenne, telles sont les associations pour la Société des Nations, l'institut de Droit international, les Unions internationales des Chemins de fer, l'Office international du travail, l'Institut international d'agriculture, etc...

2. J. Novicow, *La Fédération de l'Europe*.

l'unité de poids et de mesure, les députés refusent et même ceux du Midi réclament une monnaie spéciale. Chaque province mettait son orgueil à garder les mesures de ses pères. Ce patriotisme, qui consiste à créer pour son pays des difficultés, se retrouve dans l'Europe actuelle. La fonction principale des gouvernements est d'assurer la sécurité extérieure. Pourquoi la Bretagne n'a-t-elle rien à craindre de la Normandie ? C'est parce que les habitants des deux provinces ont renoncé depuis des siècles à se faire la guerre. Si la sécurité est assurée sur l'ensemble du territoire français, pourquoi ne le serait-elle pas sur la superficie totale de l'Europe¹ ? L'alliance entre les Européens n'est-elle pas aussi possible que celle entre Français ? Il est excessivement difficile de déterminer les éléments qui caractérisent la nationalité. Est-ce l'unité de race ? Après les nombreuses immigrations qui se sont produites, il ne peut exister de races pures ; mais est-ce là un élément essentiel ? Des trois grands philosophes allemands, Kant était d'origine écossaise, Schopenhauer d'origine hollandaise, Nietzsche d'origine polonaise. Est-ce la communauté de langue, de religion ? En Suisse, où le patriotisme est particulièrement vivace, la population est composée de races différentes : allemande, française, italienne ; il y a des catholiques et de vieux catholiques, des luthériens, des calvinistes, des

1. L'Italie provient de vingt-deux Etats, l'Allemagne de 360, minuscules souverainetés.

méthodistes ; on y parle ¹ l'allemand, le français, l'italien. Une telle formation ne pourrait vivre sans fédéralisme et sans une extrême tolérance. La Suisse démontre clairement qu'en Europe, la forme fédérale apporte aux peuples de langue et de religion diverses une vie en commun bien organisée où chacun a la liberté de développer son activité productrice et son esprit².

La nationalité n'est donc le résultat ni d'un fait ethnique, ni d'une communauté de langue ou de religion ; certes, ces éléments contribuent à la faire naître, à la maintenir, mais, au fond, elle n'a rien de fixe. Dans l'histoire se rencontrent des périodes où la tendance est au cosmopolitisme, d'autres au séparatisme ; parfois même, les sentiments nationaux s'effacent. Ainsi, pendant la Réforme, la lutte pour la liberté religieuse fut si farouche que des nations se liguèrent avec les coreligionnaires étrangères contre les compatriotes ennemis en religion.

Des Américains considèrent l'Europe comme une unité³ et cependant la leur n'a pas été obtenue sans effort ni persévérance.

Les colonies américaines, telles qu'elles étaient en 1775,

1. Sur 1.000 habitants de la Suisse, 709 parlent l'Allemand, 212 le français, 62 l'italien.

2. Francesco Nitti, *Etudes économiques et sociales*, 1927, XXIV, p. 234

3. « Pour l'Américain moyen, l'Europe est déjà une unité. Il ne se représente pas l'ancien continent comme une mosaïque d'Etats différents chacun aussi distinct que son propre pays, mais plutôt comme un certain nombre de parties composant ensemble un tout, l'Europe, qui, à toutes fins pratiques peut être envisagée collectivement. Seuls ceux d'entre les Américains qui ont fait personnellement le voyage de Liverpool à Rome ou de Cherbourg

possédaient-elles une unité géographique ou ethnique¹ ? Les treize colonies s'étendaient le long de l'Atlantique entre le 31^e et le 44^e parallèle de latitude nord, et en profondeur jusqu'aux monts des Alleghany. Aucune séparation naturelle ne divisait ce territoire qui formait donc une unité géographique. En ce qui concerne l'unité ethnique, la situation était différente ; sur les 2.500.000 habitants constituant la population des colonies à cette époque, il fallait compter 2.000.000 de blancs et 500.000 nègres d'Afrique. Les blancs étaient pour la plupart d'origine britannique, excepté cependant les descendants des colons hollandais vivant dans l'Etat de New-York, et des huguenots français dans les colonies du Sud et du Centre. Quelques Moraves de Bohême et quelques anabaptistes d'Allemagne étaient établis en Pensylvanie. La population blanche avait donc en général des traditions communes, parlait la même langue, l'anglais ; au point de vue religieux, l'élément protestant dominait. Entre les

à Moscou peuvent être considérés comme se rendant peu ou prou compte de la profondeur des divergences qui séparent les pays européens limitrophes. Si sa visite est de courte durée, il hoche généralement la tête à la pensée d'une si étrange et si coûteuse organisation. Le plus souvent, il prend son crayon et se livre à certains calculs : la distance de Paris à Berlin est approximativement celle de New-York à Cleveland, dans l'Ohio. Les marchandises expédiées de Cleveland en grande vitesse sont livrées à New-York au bout de vingt-quatre heures environ. Le délai de livraison le plus court entre Paris et Berlin est ou était il y a environ deux ans, de près de trois semaines. Aux yeux de notre Américain moyen, cette indifférence est de l'incapacité, la perte matérielle que représente la perte sur la valeur des wagons employés témoigne d'une frivolité presque criminelle. Ce n'est que si son séjour se prolonge qu'il commence à comprendre. » Edgar Ansel Mowrer, *Europe nouvelle*, 28 septembre 1929.

1. Nicholas Murray Butler, *Les Etats-Unis d'Amérique*.

colonies, il existe deux autres points communs. Tout d'abord, l'organisation d'institutions représentatives : ce sont des assemblées nommées par les habitants et de composition variable qui votent les impôts et les lois suivant les principes de la Constitution anglaise. En Rhode-Island et en Connecticut, le gouverneur était nommé par le peuple, partout ailleurs par le roi. La Pensylvanie et la Géorgie possédaient une Chambre basse et une Chambre haute ; les membres de cette dernière étaient nommés par le roi, sauf dans le Massachusetts, le Rhode-Island, le Connecticut et le Delaware où ils étaient élus. Le droit de suffrage était basé sur la propriété, quelquefois sur la religion. Ensuite, la réglementation en matière économique. Les actes de navigation de 1660-1663 monopolisaient le commerce maritime au profit des armateurs anglais : les marchandises étrangères devaient passer par l'Angleterre et y payer des taxes. Certains produits ne pouvaient être exportés hors des possessions britanniques. Toute industrie susceptible de concurrencer l'industrie métropolitaine était rigoureusement interdite. En compensation, les denrées coloniales jouissaient de privilèges, parfois même de monopoles sur le marché anglais. Des remises spéciales abaissaient pour les possessions d'outre-Atlantique les droits sur les marchandises expédiées d'Angleterre, faibles avantages en comparaison de la gêne causée par les restrictions. La grande sévérité des actes de navigation fit naître une active con-

trebande, la négligence de l'Angleterre à ce sujet permit aux colonies de développer leur commerce et leur industrie au point qu'elles finirent par devenir rivales.

Echelonnées le long de la côte, ces colonies se divisent en trois groupes. La Nouvelle Angleterre qui, avec son relief accidenté, a de nombreuses chutes d'eau, des fleuves aux cours rapides, des vallées, des ports et des golfes profonds, semble avoir été créée pour devenir industrielle. La région du Sud, qui s'étend depuis la baie de Chesapeake jusqu'à la frontière de la Floride, est formée principalement d'une plaine côtière, elle abonde en fleuves tranquilles, elle est essentiellement agricole. La propriété présente le caractère patriarcal. On ne pratique qu'un genre de culture, tabac ou autre, ce qui a pour effet d'épuiser le sol et nécessite de vastes étendues. Entre ces deux régions, se trouvent des Etats qui sont centraux géographiquement et économiquement ; les vallées de l'Hudson, du Mohawk, du Delaware et du Susquehanna, non seulement offrent un sol fertile, mais des moyens de communication et sont comme des portes ouvertes aux échanges en provenance ou à destination des deux autres groupes. Ainsi, nécessairement, des courants de trafic, des relations devaient s'établir entre ces régions qui se complètent. Avant 1775, le gouvernement était assuré par la couronne britannique. Le premier pas vers l'unité se produit en 1645, date à laquelle fut créée la Confédération de la Nouvelle Angle-

terre, par suite de l'obligation de fonder une association défensive contre les attaques des Indiens. Des discussions religieuses et politiques firent disparaître l'organisation. La deuxième manifestation eut lieu en 1690, lorsque la colonie de New-York eut à subir une invasion franco-indienne. Le Massachusetts suggéra de réunir à New-York un congrès des colonies pour concerter un plan de défense. Il y eut la conclusion d'un accord à ce sujet entre les provinces de New-York, de Massachusetts, de Plymouth et de Maryland : un corps de 855 soldats était chargé de la défense. A l'instigation de l'Angleterre elle-même les colonies furent invitées en 1754 à élaborer un plan de défense contre la France, à soumettre à l'approbation du Parlement. N'était-ce pas une manœuvre pour leur rappeler qu'elles devaient obéissance à l'Angleterre ? Toujours est-il que sept colonies répondirent à l'appel et envoyèrent des délégués à Albany. Le plan conçu ne donna satisfaction à personne.

Le premier mouvement véritablement national se manifesta lorsque le Parlement voulut lever un impôt. Un congrès se réunit à New-York pour protester : neuf colonies y étaient représentées et adressèrent leurs doléances au roi et au Parlement..

Enfin, en 1773, se déclancha la fameuse affaire des thés importés en Amérique par la Compagnie anglaise des Indes orientales. Ces cargaisons de thé reçurent dans les ports américains des accueils divers, elles furent

même jetées à la mer à Boston. A la suite de l'application de la loi dite du port de Boston, effectuée le 1^{er} juin 1774, qui équivalait à un boycottage pour ce port, la Virginie se solidarise avec le Massachusetts pour résister. La réunion d'une assemblée des délégués des treize colonies est décidée. Le premier Congrès continental s'ouvre à Philadelphie, le 5 septembre 1774 ; cependant, aucune mesure tendant à l'indépendance n'est envisagée.

Il ne faut pas perdre de vue que la déclaration d'indépendance n'a pas créé l'union nationale et le sentiment national. Les treize colonies formaient déjà une nation complète, apte à diriger ses affaires intérieures et extérieures beaucoup mieux qu'aucune autre puissance. Dès avant 1774, il n'était jamais voté une loi intéressant le domaine intérieur, ni levé un impôt sans le consentement de la législature appropriée. Les émeutes de Boston, le règlement de ce port, les échauffourées de Lexington et de Concord ont fourni seulement l'occasion de manifester quand la Couronne eut exigé le renvoi de la milice coloniale.

Le 2 juillet 1776, le Congrès continental¹ adopte le projet d'indépendance proposé par Richard H. Lee, de Virginie : « Ces colonies réunies sont et doivent être des Etats libres et indépendants, elles sont affranchies de

1. Le Congrès n'était guère qu'un groupement d'agents diplomatiques occupés à favoriser les intérêts des treize Etats, à peu près comme après la guerre, la Conférence des Ambassadeurs à Paris. *Europe nouvelle*, 28 septembre 1929.

toute servitude envers la Couronne britannique, tout lien politique entre elles, d'une part, et l'Etat de Grande-Bretagne, d'autre part, est et doit être totalement rompu. »

Le 4 juillet, le Congrès continental proclame la déclaration d'indépendance.

Ce Congrès était une assemblée formée de représentants élus au suffrage restreint, soit par des collèges électoraux, soit par les législatures des diverses colonies. Dès le début des hostilités, cette assemblée confia le pouvoir exécutif au commandant en chef des troupes, et comme aucune Constitution ne limitait ses pouvoirs, il fallait s'en reporter à sa sagesse ; en fait, elle était obligée de succéder à tous les égards aux droits de la Couronne, son autorité fut acceptée même en matière d'administration locale, les législatures s'adressant à elle pour lui demander son aide et ses ordres en vue de la réorganisation. Les articles de la Confédération stipulent que chaque Etat conserve sa souveraineté, sa liberté, son indépendance ainsi que tout pouvoir, toute juridiction et tous droits qui ne sont pas par la dite Confédération, expressément délégués aux Etats-Unis assemblés en Congrès. On se trouve donc en présence d'une ligue amicale.

Il est indéniable que la fonction de l'union américaine a été favorisée par une similitude de race, de religion, de langues, néanmoins les colonies seraient vraisem-

blablement restées sous la tutelle anglaise si, à ces facteurs, ne s'était pas ajoutée une cause économique commune à toutes : la nécessité de se protéger contre la concurrence et de conserver des débouchés¹. A ce sujet, la situation européenne actuelle présente un analogie avec celle des colonies anglaises en 1775. Certes, les rivalités entre les Etats composant l'Europe sont un sérieux obstacle à une union. L'Espagne et la France, la Prusse et l'Italie, Venise et Gênes ont été pendant longtemps des ennemies héréditaires, pourtant il n'existe plus aucune trace de ces haines nationales, les conflits disparaissent avec les causes qui les ont fait naître. Les accords de Locarno qui garantissent l'intégrité des frontières de l'Allemagne et de la France ne sont-ils pas de nature à rapprocher ces deux puissances ?

La sécurité collective sur le terrain international consiste en la certitude que les intérêts politiques et nationaux des groupes auxquels on appartient ne seront jamais violés par les groupes voisins. La fédération garantira l'égalité et la liberté des nations, comme l'Etat garantit l'égalité et la liberté des citoyens.

L'accord entre les nations européennes n'est réalisable qu'autant qu'un besoin commun, un péril commun les

1. « La révolution américaine se déclencha sous l'influence de facteurs psychologiques — volonté de liberté doctrines philosophiques — et d'une pression économique : les colonies ne voulaient pas demeurer l'objet de l'impérialisme économique de l'Angleterre. » E. Ansel Mowrer, *Europe nouvelle*, 28 septembre 1929.

rapprochent : or, ce besoin, ce péril existent : c'est, d'une part, l'agrandissement du marché intérieur, d'autre part, la difficulté pour la production européenne de trouver des débouchés sur le marché mondial.

Il est nécessaire de remédier au fractionnement historique du continent en réunissant les divers peuples en une association qui respecte l'individualité nationale. Or, seule, la confédération qui ne s'oppose ni à leur culture, ni à leur littérature, ni à leur passé, permettra de modifier la situation présente.

Dans la Confédération germanique, juridiquement, les souverains étaient égaux entre eux ; cependant dans le *plenum* aussi bien que dans le conseil étroit, pour l'attribution des suffrages, il était tenu compte de la situation politique des Etats. Mais ce problème de l'égalité ne se pose-t-il pas dans la S. D. N. ? Dans le Conseil, les sièges de membres permanents ne sont-ils pas réservés aux grandes puissances ? La S. D. N. comme la confédération ne sauvegarde-t-elle pas la souveraineté des Etats ? N'ont-ils pas, moyennant un préavis, la liberté de sortie ? Alors pourquoi, dans la conception d'une confédération nouvelle, créer des organes ? Le but d'une confédération doit être identique à celui de la S. D. N., il ne peut être toléré qu'une idée agressive préside à sa formation ; s'il en était autrement, mieux vaudrait s'abstenir de la préparer. Aucun empêchement n'existe donc à ce qu'un Etat soit à la fois membre des deux ensembles, il serait

même indispensable que cette condition figure dans l'acte d'union. En effet, une coparticipation d'Etats à plusieurs groupements constitue un gage essentiel de paix, car elle aboutit à une intrication des intérêts¹. Le Conseil, l'Assemblée délibéreraient soit comme organes de la S. D. N., soit comme organes de la Confédération. Pour l'exercice de cette deuxième fonction, il suffirait d'apporter quelques modifications à leur composition. Par exemple, il serait décidé que seuls assisteraient aux séances les membres intéressés auxquels, en ce qui concerne le Conseil, pourraient être adjoints pour la circonstance quelques sièges supplémentaires, cette condition n'étant pas nécessaire pour l'Assemblée, puisque chaque Etat membre y est représenté. Par la suite, il serait possible d'envisager une forme plus large de coopération en accordant voix délibérative aux délégués des Etats confédérés et voix consultative aux autres. Pour renforcer le fonctionnement de la confédération, la permanence tout au moins du Conseil devrait être réalisée.

Ainsi, dans le cadre de la S. D. N., un lien fragile, on le conçoit — mais au début ne faut-il pas voir petit² ? — s'établirait entre peuples ayant les mêmes intérêts, la même civilisation.

Institué d'abord entre quelques Etats, lorsque les au-

1. *Europe nouvelle*, 28 septembre 1929, article de M. Scelle.

2. Joseph Barthélemy, Etats-Unis d'Europe, *Revue politique et parlementaire*, 10 septembre 1929,

tres auraient compris que sa formation n'aurait été conçue ni avec le désir de dominer, ni avec une pensée mal intentionnée, mais seulement par nécessité, pour vivre pacifiquement, il s'étendrait sans aucun doute au point d'englober la plupart des Etats européens, membres de la S. D. N.. Et c'est là vraisemblablement un excellent moyen de la perfectionner et d'augmenter son efficacité. La question relative à l'élaboration d'un projet de confédération européenne est à l'ordre du jour. Le 5 septembre 1929, M. Briand, ministre des affaires étrangères, prononçait devant la X^e Assemblée de la S. D. N. un discours dans lequel il exposait ses conceptions relatives à l'organisation de la paix, tant politique qu'économique, à la constitution d'une entente européenne.

« ... J'ai pensé, a-t-il dit, qu'entre des peuples géographiquement groupés comme les peuples d'Europe, il doit exister une sorte de lien fédéral. Ces peuples doivent avoir à tout instant la possibilité d'être en contact, de discuter leurs intérêts, de prendre des résolutions communes, d'établir entre eux un lien de solidarité qui leur permette de faire face au moment voulu à des circonstances graves si elles venaient à naître... »

Le 9 septembre 1929, M. Briand parla à nouveau devant les premiers délégués de vingt-sept nations européennes. Après l'avoir entendu développer ses idées, à l'unanimité, ils ont déclaré prendre acte de l'initiative française et la considérer avec sympathie, s'engageant à saisir leurs gouvernements respectifs de la question.

CONCLUSION

Au cours de cette étude, trois aspects de la politique de paix ont été distingués : la politique d'équilibre, la politique de droit, la politique fédérale.

La première, reposant sur la force, est incontestablement celle qui a été suivie le plus fréquemment. Jamais elle n'a pu remplir sa mission d'une façon durable. Néanmoins, malgré ses imperfections, les gouvernements se voient encore dans l'obligation de l'adopter aujourd'hui. En effet, la politique de droit présente des lacunes qui nuisent à son efficacité. Par suite de l'organisation incomplète des moyens de contrainte, d'un pouvoir coercitif, ses partisans les meilleurs n'osent se fier à elle. Son perfectionnement nécessite, outre des améliorations matérielles, textuelles, une transformation morale qui demande une lente évolution, car il est excessivement difficile et long de changer la mentalité des peuples. Cependant, il est possible de constater dans le monde le développement du sentiment de solidarité internationale. Est-ce dû aux migrations humaines, à l'interdépendance des nations dont on se rend maintenant

compte, au développement de l'instruction ? Peu importe, toujours est-il que cet altruisme existe et s'accroît. Il est donc vraisemblable de penser que les Etats, pour la solution de leurs conflits, auront recours de plus en plus à la juridiction internationale.

Le fédéralisme, s'il ne supprime pas les guerres avec les puissances étrangères au système, du moins réussit-il généralement à les éviter entre les Etats membres. En cela, le lien fédéral est un important facteur de paix et non pas seulement de la paix politique, mais encore de la paix économique. Or, dans les relations internationales comme dans les affaires intérieures des Etats, les intérêts économiques tendent à surpasser les intérêts politiques. Pour l'Europe, l'union semble être devenue une nécessité.

Vu, le Doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu, le Président de la Thèse,
GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

- AGNELLI (G.) et CABIATI (A.). — *Fédération européenne ou ligue des nations ?* Paris, M. Giard et E. Brière, 1919.
- BOURGEOIS (E.). — *Manuel historique de politique étrangère*, t. IV. Paris, Belin frères, 1926.
- BOURGEOIS (L.). — *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations*. Paris, E. Fasquelle, 1919.
- *L'œuvre de la Société des Nations*. Paris, Payot, 1923.
- CHIATI (M.). — *Les ententes industrielles internationales*. Paris, Bossuet, 1928.
- COUDENHOVE KALERGI (R. N.). — *Panurope*. Paris, Delpeuch, 1927.
- CRISTU (J.). — *L'union douanière européenne*. Paris, L. Chauny et L. Quinsac, 1928.
- DAVAUD (P.). — *Ce qu'il faut connaître de l'histoire des Etats-Unis*. Paris, Boivin et C^{ie}, 1927.
- DELAISI (F.). — *Les contradictions du monde moderne*. Paris, Payot, 1925.
- *Les deux Europes*. Paris, Payot, 1929.
- DEMANGEON (A.). — *Le déclin de l'Europe*. Paris, Payot, 1920.
- EDGAR EWING BRANDON (M. A.). — *Petite histoire des Etats-Unis d'Amérique*. Paris, Hachette, 1919.
- ESMEIN (A.). — *Cours élémentaire d'histoire du droit français*. Paris, Recueil Sirey, 1925.
- GIDE (Ch.). — *Principes d'économie politique*. Paris, Recueil Sirey, 1926.

- *Cours d'économie politique*. Paris, Recueil Sirey, 1925.
- GIDE (Ch.) et RIST (Ch.). — *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours*. Paris, Recueil Sirey, 1924.
- GIDEL. — *Cours de droit constitutionnel professé en 1927-1928 à la Faculté de droit de Paris*.
- HUBERT (L.). — *L'effort allemand*. Paris, Félix Alcan, 1911.
- KAYSER (J.), FRANCK (P.), LEMONNIER (C.). — *De Versailles à Locarno*. Paris, Editions du Monde moderne, 1926.
- KUNZ (J. L.). — *Die Staatenverbindungen*. Stuttgart, von W. Kohlhammer, 1929.
- LAPRADELLE (de). — *Cours de droit international public professé en 1927-1928 à la Faculté de droit de Paris*.
- LEBON (A.). — *Problèmes économiques nés de la guerre*. Paris, Librairie Payot et C^{ie}, 1918.
- LE FUR. — *Etat fédéral et Confédération d'Etats*. Thèse, Paris, 1896.
- LUTTEMER (Dr). — *Les Etats-Unis d'Europe*. Tunis, Weber, 1913.
- MARCHAL (J.). — *Union douanière et organisation européenne*, Paris, Recueil Sirey, 1929.
- MURRAY BUTLER (Nicholas). — *Les Etats-Unis d'Amérique*, Paris, Félix Alcan, 1925.
- NOVICOW (J.). — *La Fédération de l'Europe*. Paris, Félix Alcan, 1901.
- HOJER (Olof). — *Le Pacte de la Société des Nations*. Paris, Editions Spes, 1926.
- POULIMENOS (Dr). — *Vereinigte Staaten Europas*. Berlin, Otto Stollberg, 1927.
- RICHELOT H.). — *L'association douanière allemande ou le Zollverein*.
- ROUSSEAU (Ch.). — *La compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux*. Paris, A. Pedone, 1927.
- TARDIEU (A.). — *La Paix*. Paris, Payot et C^{ie}, 1921.

- *La France et les alliances (La lutte pour l'équilibre 1871-1910)*.
Paris, Félix Alcan, 1910.
- WORMS (E.). — *L'Allemagne économique ou histoire du Zollverein allemand*.
- WOYTINSKI (W. L.). — *Les Etats-Unis d'Europe*. Bruxelles, L'Eglantine, 1927.
- ANONYME. — *Les Français à la recherche d'une Société des Nations*.
Paris, Civilisation française, 1920.

PÉRIODIQUES

- L'Année politique française et étrangère.*
Les Echos.
L'économie internationale.
L'économiste français.
L'esprit international.
Etudes économiques et sociales, XXIV-1927.
La Journée industrielle.
Le Monde nouveau.
L'outillage.
La réforme économique.
Revue économique internationale.
Revue d'économie politique.
Revue politique et parlementaire.
Revue des Sciences politiques.
Revue des Deux Mondes.
-

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
Chapitre premier. — L'aspect de la politique d'équilibre.....	11
Chapitre III. — L'évolution de la politique de droit.....	30
Chapitre III. — La nécessité d'un vaste marché intérieur.....	52
Chapitre IV. — Ententes internationales et unions douanières.....	76
Chapitre V. — Le lien fédéral.....	114
Chapitre VI. — Le système confédératif.....	126
Chapitre VII. — Les possibilités de réalisation d'une union européenne	147
Conclusion	169
Bibliographie	171
